Les traités et la transition

Objectif : Une pêche durable sur la côte du Pacifique du Canada

Donald M. McRae | Peter H. Pearse | Avril 2004

Table des matières

Chapitre 1	Introduction	1
Chapitre 2	Le paysage marin en mutation	5
Chapitre 3	Les traités et l'avenir des pêches	13
Chapitre 4	Les défis de la gestion	21
Chapitre 5	Garantir l'accès aux ressources	33
Chapitre 6	La transition	47
Chapitre 7	Conclusion	53
Annexe 1	Sommaire des recommandations	57
Annexe 2	Extraits du mandat (juillet 2003)	59

Chapitre 1 Introduction

De Port Edward jusqu'à Steveston sur la côte du Pacifique, il existe un climat d'appréhension et d'inquiétude dans les régions des pêches de l'Ouest du Canada. Au cours de notre enquête, nous avons vite pris le pouls d'un milieu profondément inquiet, confronté à l'incertitude face aux ressources et aux marchés, déconcerté devant des change-ments structurels sans précédent dans l'industrie et impuissant devant de nouvelles lois environnementales plus rigoureuses sur la protection des stocks en péril et face aux traités signés avec les Premières nations.

En cours de rédaction du présent rapport, on a présenté une pétition au ministre canadien de l'Environnement afin de désigner d'urgence comme espèce en péril le saumon rouge des deux bassins versants côtiers, un geste qui pourrait réduire considérablement la pêche au saumon dans le détroit de Georgie. L'attribution prochaine de nouveaux droits de pêche, en vertu de traités et d'accords sur la capture du saumon, soulève des questions sur les effets cumulatifs qu'ils auront sur les pêcheurs de la région. Plusieurs craignent de perdre leur statut après la signature des traités et de faire les frais de ces accords.

Malgré tout, il y a de bonnes nouvelles. Certaines espèces plus modestes, notamment le flétan et les mollusques et crustacés, ont rapporté d'importants bénéfices et sont devenues aujourd'hui les espèces qui rapportent le plus en Colombie-Britannique. Par contre, la pêche commerciale au saumon frise la faillite.

Dans le passé, le saumon était à la base de la pêche commerciale, autochtone et récréative, mais le stock a enregistré une forte baisse au cours de la dernière décennie, tant en nombre qu'en valeur marchande; si on a enregistré une reprise de certains stocks, les marchés n'ont pas encore suivi la tendance. Pour la neuvième année d'affilée, le prix du saumon est en chute libre. La vente de la rogue de hareng, au Japon, est, cette année, la pire de tous les temps. Les communautés côtières ont subi la fermeture d'usines de transformation. Les récentes fluctuations des taux de change ont fait chuter les prix partout. Les producteurs de fruits de mer, dans d'autres pays où se pratique la pêche, se sont réorganisés, ce qui a eu pour effet d'accroître la concurrence sur les marchés étrangers.

Au demeurant, l'instabilité et le changement ne sont en rien nouveaux dans le domaine des pêches sur la côte du Pacifique. Les pêcheurs sont habitués aux fluctuations des stocks et des prix du poisson. Mais ces changements ne peuvent plus être considérés comme le cycle naturel de la pêche – et leurs conséquences à long terme sont loin d'être prévisibles. En effet, face à ces nouvelles pressions, même la politique gouvernementale est souvent perçue comme incertaine, incohérente et dépourvue d'orientation.

Problème sous-jacent à cette conjoncture, les contributions sociale et économique des pêches n'ont pu depuis des années être à la hauteur de leur potentiel. En dépit des ressources importantes de la côte du Pacifique, les pêches ont été victimes de la surpêche, de l'appauvrissement des stocks, de la surabondance des flottilles, des faiblesses des profits, de l'incertitude de l'emploi et des conflits internes. Tous ces problèmes sont à l'origine de la diminution des avantages liés à la pêche, qu'ils soient purement économiques, comme dans le cas de la pêche commerciale, ou culturels et sociaux, comme pour la pêche autochtone ou récréative. Cependant, ces manques à gagner ont été particulièrement pernicieux pour la pêche commerciale au saumon et, avec une concurrence internationale plus solide, les

échecs de la gestion et les insuffisances de la production menacent la viabilité économique de cette forme de pêche.

L'idée d'étudier en profondeur les changements survenant dans le secteur des pêches – la direction vers où ces changements s'orientent et la façon dont ils peuvent être réconciliés avec l'intérêt public tant du point de vue des règlements conventionnels que de l'établissement d'un secteur prospère et durable – justifie notre réflexion sur le sujet. En réponse aux préoccupations très répandues, les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique ont décidé de coopérer à la révision de leurs démarches en ce qui a trait aux règlements de la pêche et de voir jusqu'où mènent leurs politiques et les enjeux connexes touchant l'industrie. Un accord signé en juillet 2003 entre Pêches et Océans Canada, le ministre provincial responsable des négociations de traités avec les autochtones et le ministre provincial de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et des Pêches, a abouti à la formation d'un Groupe de travail indépendant de deux personnes mandaté pour se charger de cet examen.

Les deux gouvernements nous ont ainsi nommés pour effectuer ce travail. On nous a demandé de définir une « vision » des pêches après la signature de traités et de présenter des recommandations pour rassurer tous les participants du secteur des pêches, garantir la conservation de la ressource, assurer un usage durable et une gestion efficace, améliorer le rendement économique de la pêche et établir des arrangements équitables entre pêcheurs et un traitement juste pour les pêcheurs touchés par les signatures de traités. Notre mandat est vaste, mais il ne comprend pas certaines questions importantes relatives à la gestion des pêches, comme la protection des habitats, les accords internationaux et l'aquaculture, et nous ne nous sommes donc pas penchés sur ces questions. Le rapport résume nos conclusions, fondées sur des consultations exhaustives et des enquêtes effectuées pendant les huit derniers mois, et il contient nos recommandations pour améliorer la situation.

Tout au long de notre étude, nous avons obtenu les contributions réfléchies de plusieurs groupes intéressés à la question des pêches et nous avons reçu un certain nombre de mémoires détaillés. Nous avons tenu soigneusement compte de tous les points de vue exprimés et, bien que nous ne les ayons pas toujours appuyés dans le présent rapport, ils ont tous influencé d'une certaine façon notre réflexion. Au cours de notre travail, un groupe d'experts des Premières nations sur l'avenir de la pêche après la signature de traités a été créé afin d'étudier de nombreuses questions qui nous avaient été présentées. Les discussions avec les membres de ce groupe ont été très profitables.

Notre étude commence par un bref aperçu des changements qui se produisent dans le secteur de la pêche commerciale, de la pêche pratiquée par les autochtones et de la pêche récréative et des défis que tous ces types de pêches rencontrent. Puis, nous décrivons une vision de la pêche après la signature de traités qui, selon nous, permet d'accomplir des pas importants vers l'atteinte des objectifs des deux gouvernements en ce qui concerne le secteur de la pêche. Les chapitres suivants abordent les réformes nécessaires pour améliorer la situation et générer la viabilité économique durable pour le secteur des pêches dans le Pacifique.

Au cours de notre enquête, nous sommes venus à la conclusion que des changements profonds sont nécessaires pour relever les nouveaux défis, notamment des exigences plus strictes pour la préservation de la ressource et pour la conclusion de traités et des mesures pour sauver la pêche du saumon de la ruine économique. Nous sommes conscients que l'incidence, plus particulièrement sur la pêche commerciale, sera probablement profonde et que les ajustements nécessaires bouleverseront inévitablement des traditions et des pratiques fermement ancrées. Il faudra faire montre de compréhension, de leadership et de coopération entre les gouvernements et les organismes du secteur des pêches. Notre rapport doit donc être considéré comme un appel à l'action.

104-04736/

Chapitre 2 Le paysage marin en mutation

Pour présenter le contexte, nous dressons un bref tableau de la situation des pêches, des changements, des défis et des nouvelles possibilités.

Les pêches marines de la C.-B. sont généralement divisées en trois secteurs : commerciale, autochtone et récréative. Bien qu'elles visent toutes les mêmes espèces, elles se différencient par la taille, la structure, la récolte et la technologie utilisée.

Le *tableau 1* présente les prises des principales espèces de poisson capturées sur la côte du Pacifique, divisées en quatre grandes catégories.

La pêche commerciale domine les prises dans chacune des catégories et totalise 96 % des prises, évaluées en poids, même si le poids d'une prise n'est pas une mesure fiable de la valeur pour n'importe quel type de poisson. Les secteurs autochtone et récréatif sont fortement orientés vers le saumon et tous deux se concentrent sur des espèces très particulières de ce poisson. La gestion du changement dans la répartition des poissons dans ces trois secteurs, découlant des traités signés avec les autochtones, sera à la base de cette étude.

tableau 1

Prises des principales espèces par secteur (TONNES)[a]

ESPÈCES	PÊCHE COMMERCIALE	PÊCHE AUTOCHTONE[b]	PÊCHE RÉCRÉATIVE[c]	TOTAL[d]
Saumon[e]	23 000	3 373	2 020	28 393
Hareng[f]	25 775	n.d.[g]	—[h]	25 775
Mollusques et crustacés[i]	18 375	n.d.[g]	672	19 047
Poisson de fond[j] et autres[k]	114 600	n.d.[g]	1 624[l]	116 224
Total	**181 750**	**n.d.[g]**	**4 316**	**189 439[m]**
% du total[n]	**96**	**1,7**	**2,3**	**100**

[a] En moyenne, pendant les quatre années allant de 1999 à 2002 (ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et des Pêches de la C.-B.), à l'exception de la pêche récréative (voir la note b).

[b] Inclut uniquement le saumon pour la consommation à des fins sociale et cérémoniale.

[c] Données tirées du « 2000 National Sportfishing Survey ». Les prises de saumons et de poissons de fond, représentées en nombre de poissons, ont été converties en tonnes en utilisant des estimations de poids moyen. Les prises de hareng et d'autres espèces sont incluses avec le poisson de fond.

[d] Inclut seulement la prise, commerciale et récréative, de poissons autres que le saumon.

[e] Inclut les harengs rogués, les œufs sur varech, la nourriture et les harengs appât.

[f] Données non disponibles.

[g] Les prises de harengs sont incluses dans celles des poissons de fond.

[h] Inclut les panopes du Pacifique, les palourdes intertidales, les crevettes, les crabes, les oursins, les holothuries, etc.

[i] Inclut les flétans, les merlus, les morues charbonnières, les morues du Pacifique, les sébastes, les plies rouges, etc.

[j] Principalement le thon.

[k] Exclut les prises des autochtones des espèces autres que le saumon.

LA PÊCHE COMMERCIALE

La pêche était l'une des premières activités commerciales des colons européens établis dans cette région. Depuis, cette activité a connu des changements continus au niveau de sa taille, de sa structure, de ses produits et de ses méthodes de production. Ces modifications sont principalement provoquées par les interactions entre l'abondance des espèces, la technologie et les marchés internationaux.

Les premières industries commerciales se basaient sur les loutres de mer et les baleines. Ce commerce répondait à une forte demande des marchés étrangers, puis il a ensuite connu un déclin important en raison de l'appauvrissement des stocks. Le même sort a été réservé à la pêche à l'esturgeon et à la sardine. Par la suite, l'apparition de la technologie de mise en conserve, à la fin du XIXe siècle, donna naissance à l'industrie du saumon qui permettait de fournir un poisson de haute qualité nutritive aux marchés du monde entier. Des innovations semblables dans les techniques de transformation ont contribué et continuent de contribuer, même encore de nos jours, au développement de nouvelles pêches et de nouveaux produits du poisson. Au cours des dernières années, l'industrie du saumon, qui domine le secteur de la pêche depuis des décennies, a été dépassée, sur le plan de la valeur au débarquement, par de nouvelles espèces presque inconnues il y a dix ans, comme le panope du Pacifique.

Le *tableau 2* présente certains paramètres économiques du secteur de la pêche commerciale. Il est particulièrement intéressant de noter la faible productivité de la pêche au saumon. Même si cette pêche n'a dernièrement constitué que 11 % de la valeur au débarquement, elle emploie 43 % des pêcheurs et occupe 59 % des navires de l'industrie. La pêche commerciale au saumon dépend largement d'une seule espèce : le saumon rouge. Au cours des quatre dernières années, cette espèce a constitué 65 % de la valeur au débarquement de la totalité des saumons (et plus de 78 % en une année), rendant ainsi la pêche commerciale extrêmement vulnérable vis-à-vis d'une diminution du stock de saumon rouge.

tableau 2
Taille de la pêche commerciale

ESPÈCES	VALEUR AU DÉBARQUEMENT[a] (MILLIERS DE $)	NOMBRE DE NAVIRES ACTIFS[b]	NOMBRE APPROXIMATIF DE PÊCHEURS EMPLOYÉS[b]
Saumon	41 700	1 700	3 570
Hareng	47 400	495	1 645
Mollusques et crustacés[c]	113 900	630	2 950
Poissons de fond et autres	150 600	810	2 000
Total	**352 975**	**2 885**[d]	**8 375**[d]

Sources: 2001 & 2002 B.C. Seafood Industry in Review et GS Gislason, 2003, SWOT Study: B.C. Seafood and Recreational Fishing

[a] Valeur de la prise avant traitement. Moyenne sur une période de quatre ans allant de 1999 à 2002 (ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et des Pêches de la C. B.)

[b] Ministère des Pêches et des Océans pour 2002.

[c] Exclut la conchyliculture.

[d] Le total est en réalité inférieur au total de la colonne car plusieurs navires et pêcheurs sont employés dans deux industries de la pêche ou plus.

Les changements marquants qui ont pesé sur le secteur des pêches au cours des dix dernières années sont clairement illustrés au *tableau 3*, ci-dessous. D'abord, on note une baisse générale de la production. Le débarquement, calculé en tonnes, a diminué de 37 % et il s'est répercuté dans tous les secteurs majeurs sans exception. La principale cause reste la baisse de l'abondance du poisson résultant de la chute prolongée de la productivité cyclique de l'océan, qui a toutefois récemment montré des signes de reprise. Des réglementations plus strictes dans le domaine de la conservation de la ressource ont également contribué à ce déclin. Par ailleurs, on note également une chute de la valeur au débarquement, mais dans une proportion plus faible (19 %), parce que certains secteurs de la pêche ont profité d'une hausse des prix au cours de cette même période. Le troisième changement porte sur la réduction générale de presque la moitié de la pêche commerciale, illustrée par le déclin de l'emploi et du nombre de navires actifs. Comme le montre le *graphique 1*, la valeur du saumon au débarquement (mesurée en moyenne sur une période de quatre ans, de 1999 à 2002, par comparaison à une même période, dix années plus tôt) a chuté de 80 % en raison de la réduction des prises, aggravée par la chute des prix. Par contre, la valeur des prises de mollusques et crustacés, de poissons de fond et d'espèces secondaires a augmenté. Dans le cas des mollusques et crustacés, il s'agit d'une hausse de 121 % malgré la diminution des quantités des prises. Quant à la valeur de la production de hareng, elle a connu une baisse d'un tiers en raison de la faiblesse des stocks, mais ce type de poisson fait partie des secteurs de la pêche ayant connu une amélioration économique parce que sa réorganisation a débouché sur la réduction des coûts, ce qui a considérablement fait progresser les profits.

tableau 3

Changements dans la pêche commerciale au cours des dix dernières années

	EN POURCENTAGE
Total – débarquement (TONNES)	-37[a]
Valeur – débarquement (MILLIONS DE DOLLARS)	-19[a]
Total – valeur en gros (MILLIONS DE DOLLARS)	-14[a]
Nombre – pêcheurs employés	-47[b]
Nombre – navires de pêche	-50[b]
Nombre – permis de pêche de saumon	-51[b]

[a] Le changement en pourcentage sur la moyenne de quatre ans de 1990 à 1993 et de 1999 à 2002 (ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et des Pêches de la C.-B.)

[b] Le changement en pourcentage de 1989 à 2002 (Ministère des Pêches et des Océans).

Par conséquent, la situation économique de la pêche au saumon s'est de plus en plus dégradée au cours des dernières années alors que la conjoncture s'améliorait pour d'autres espèces. L'explication de cette différence est rendue plus compliquée par les perturbations pesant sur le secteur de la pêche : mouvements imprévisibles dans l'abondance des ressources, fluctuation des prix, concurrence de nouveaux marchés et modifications réglementaires, entre autres.

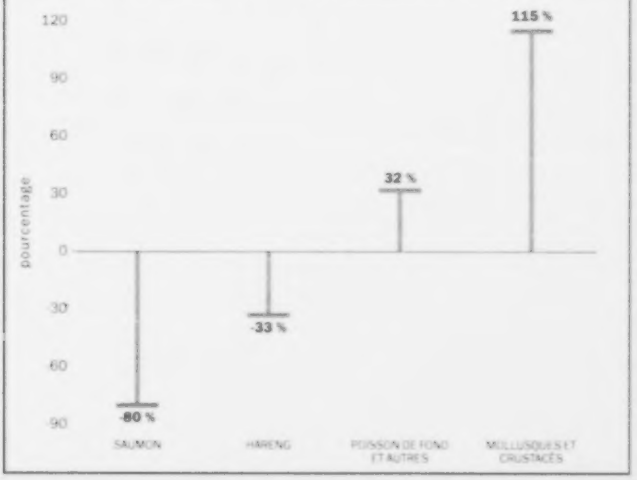
Toutefois, un des principaux facteurs ayant mené à l'amélioration chez d'autres espèces demeure la restructuration fondamentale assortie de contingents individuels qui ont permis aux pêcheurs de concentrer leurs efforts sur la maximisation de leurs rendements économiques plutôt que sur la simple concurrence avec le voisin. Cette modernisation n'a pas encore été transposée à la pêche au saumon, où une flotte surabondante, conjuguée au déclin des stocks de saumon, des prises et des prix ont débouché sur une situation de crise.

LA PÊCHE AUTOCHTONE

Le poisson a toujours eu une place importante dans la vie des Premières nations de cette région. Ainsi, un plus grand accès aux ressources halieutiques et l'occasion de faire fructifier leurs intérêts économiques grâce à la production piscicole occupent une place de choix dans la négociation des traités des Premières nations avec les gouvernements.

graphique 1

Changement de la valeur du débarquement au cours de dix dernières années



Il existe deux grandes catégories de pêche autochtone : la pêche à des fins vivrière, sociale et cérémoniale (la pêche autochtone vivrière) et la pêche commerciale.

La pêche autochtone vivrière a été reconnue par la Cour suprême du Canada comme étant un droit garanti dans la Constitution et possède donc la priorité sur toutes les autres formes de pêche.

Par contre, la pêche commerciale a été considérée comme n'étant pas un droit général autochtone mais plutôt un droit qui doit être démontré au cas par cas à la lumière des circonstances particulières historiques de chaque Première nation.

La pêche autochtone s'exerce selon une variété d'accords. La plupart sont régis par des ententes entre les Premières nations et le ministère des Pêches et des Océans (MPO) aux termes de la Stratégie des pêches autochtones, qui administre la pêche autochtone vivrière et commerciale. Les accords mis en place pour la pêche commerciale, connus sous le nom de « Ententes pilotes de ventes », étaient d'abord considérés comme des mesures provisoires pour permettre l'accès des Premières nations à la pêche commerciale, en attendant la signature de traités. Ces ententes ont été résiliées en 2003 à la suite d'un jugement de la Cour provinciale (dans l'affaire Kapp) qui les a déclarées en violation de la Charte canadienne des droits et libertés. On a interjeté appel de ce jugement.

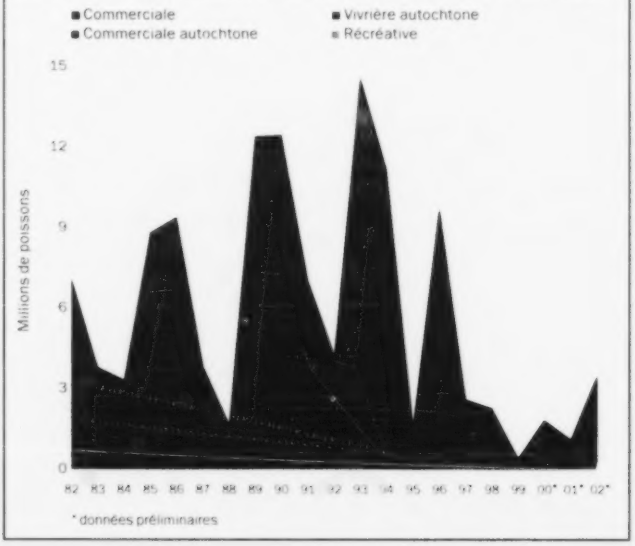
La signature de traités avec les Premières nations fournit un cadre juridique différent pour la pêche autochtone. Jusqu'à présent, le traité avec les Nisga'a est le seul traité moderne à avoir été signé. Cependant, six ententes de principe (EP) ont été depuis négociées et quatre d'entre elles ont été ratifiées. D'ailleurs, dans la plupart des ententes, des dispositions sur la pêche vivrière autochtone sont incluses dans le traité-même, alors que la question de la pêche commerciale fait partie d'une entente séparée sur la « Récolte du poisson ».

La pêche autochtone touche une grande variété de poissons et de mollusques et crustacés. Toutefois, le saumon, et notamment le saumon rouge, est extrêmement important. Le *graphique 2* illustre la tendance des prises autochtones de saumon rouge au cours des 20 dernières années par comparaison aux prises commerciales et récréatives dans la région du fleuve Fraser, ce type de stocks étant très en demande dans tous les secteurs. Les données sont dominées par les cycles de quatre ans du saumon rouge qui ont eu des incidences considérables sur les prises commerciales. Pendant la période allant de 1992 à 2002, la pêche commerciale autochtone, régie par les ententes pilotes de ventes, a représenté 7 % du total canadien de la pêche du saumon rouge sur le fleuve Fraser et, comme l'illustre le *graphique 2*, ne montrait aucune tendance à la hausse ou à la baisse. Le saumon est, de loin, l'espèce la plus importante dans la pêche vivrière autochtone. De plus, le saumon rouge représente plus de 80 % des saumons capturés au large de la côte du Pacifique. Les stocks du fleuve Fraser représentent, à eux seuls, plus de la moitié de ce pourcentage. Au cours des dix dernières années, la capture du saumon du Fraser pour la pêche vivrière a représenté en moyenne 12 % du total des prises. Cependant, ce pourcentage a beaucoup varié au cours de cette période parce que les prises autochtones sont restées relativement stables tandis que la pêche commerciale a fluctué de façon très importante.

Les permis de pêche des géniteurs en surplus, qui permettent la pêche dans les régions terminales où les stocks abondent, offrent également des possibilités économiques non négligeables aux Premières nations. Cependant, ces prises sont erratiques et irrégulières et elles n'affichent aucune tendance claire. Au cours des dernières années, les saumons rouges ont dominé les prises des géniteurs en surplus bien que le saumon kéta et d'autres types de saumon aient aussi été pris en quantité importante. La majorité de ces prises se fait sur la côte nord, plus particulièrement dans les bancs de saumons rouges de la rivière Skeena. Malheureusement, les données sur ces prises sont rares mais, dans la plupart des années, elles représentent près de 3 % du total des prises de saumon rouge.

graphique 2

Prise canadienne estimative du saumon rouge du Fraser 1982 – 2002



LA PARTICIPATION AUTOCHTONE À LA PÊCHE COMMERCIALE

En plus de la pêche réservée spécialement aux Premières nations, les autochtones s'engagent de plus en plus dans la pêche commerciale, au plan individuel ou dans des entreprises et des organismes, comme le montre le *tableau 4*. En 2003, les autochtones détenaient 27 % des permis émis pour la pêche commerciale. On évalue que 14 % de la valeur des débarquements commerciaux provient de permis détenus par des autochtones.

La participation autochtone dans l'industrie de la pêche varie grandement selon le type de pêche. Elle est faible pour certaines espèces comme l'oursin vert alors qu'elle est élevée en valeur pour d'autres, avec plus de 40 % du saumon et 80 % des œufs sur varech débarqués sous licence ou tout autre forme de permis détenus par les membres des Premières nations. Les autochtones occupent près de 31 % des emplois dans la pêche commerciale bien que leur embauche soit surtout concentrée dans les pêches à forte main-d'oeuvre comme la pêche au saumon et aux palourdes.

Sur les 2 007 permis commerciaux de pêche détenus par les autochtones, 1 761 ne peuvent être transférés à des non-autochtones, y compris 1 085 permis communautaires.

LA PÊCHE RÉCRÉATIVE

En Colombie-Britannique, le poisson marin offre des possibilités de pêche récréative uniques en leur genre. En 2002, les pêcheurs sportifs en eau salée ont acheté 333 753 permis de pêche; ils ont pratiqué leur sport l'équivalent de 2,1 millions de jours, dont 1,65 million de jours à bord de bateaux et 0,45 million à partir du littoral.

Selon une étude du MPO (Enquête sur la pêche récréative au Canada en 2000), les résidents de la province représentaient 78 % des pêcheurs à la ligne. Les autres, soit 22 %, provenaient du reste du pays ou de l'étranger. La pêche récréative permet aussi de faire vivre une industrie florissante de centres de villégiatures pour pêcheurs, de services de guide et d'autres services et installations pour touristes. En 2002, la pêche sportive en eau salée a généré quelque 550 millions de dollars en ventes : 120 millions de dollars en hébergement, 30 millions de dollars en affrètement et 400 millions de dollars pour les commerçants de bateaux et d'équipements, ainsi que pour les propriétaires d'édifices d'hébergement et les différents autres commerces de détail. La même année, le secteur de la pêche récréative a créé 7 230 emplois, saisonniers pour la plupart.

tableau 4
Participation des autochtones à la pêche commerciale

	NOMBRE TOTAL	NOMBRE D'AUTOCHTONES	PART DES AUTOCHTONES (%)
Nombre des pêcheurs commerciaux inscrits[a]	8 142	2 100	26
Nombre de navires	2 885	595[b]	21
Nombre de permis commerciaux	7 468	2 007	27
Valeur de la prise au débarquement (MILLIONS DE DOLLARS)	364	52	14

[a] Exclut l'emploi dans les pêches ne requérant pas d'enregistrement du pêcheur, notamment pour la pêche aux palourdes, la pêche des Nisga'a et celle fondée sur les surplus d'échappement aux besoins en géniteurs.
[b] 564 navires en propriété et 31 exploités par les autochtones.

Bien que le site Web du MPO mette en garde le visiteur en déclarant qu'« il n'est pas conseillé » de tirer des conclusions sur la pêche côtière à partir des données qu'il présente relativement aux prises, certaines tendances semblent se dégager. La pêche à la ligne en eau salée en C.-B. a chuté au cours des dix dernières années. En 2000, le nombre de jours de pêche était estimé à 2,1 millions, une baisse importante par rapport à 1990 où il s'élevait à 3,1 millions. Ce déclin a été le plus accentué dans le détroit de Georgie et il est sans aucun doute attribuable ces dernières années à la faible abondance du saumon quinnat et du saumon coho. En 2000, les pêcheurs sportifs totalisaient 8,8 % des prises de saumons le long de la côte et quelque 2 % de l'ensemble des prises, toutes espèces confondues. La pêche récréative ne se limite pas seulement à la capture du poisson. La pêche à la ligne dans les eaux de marée est une activité de plein air qui permet également de profiter de la nature et d'avoir « la chance et l'espoir » de voir mordre à la ligne. Il est alors certain que le secteur récréatif génère des avantages économiques et sociaux importants, grâce à une activité relativement modeste en termes de prise de poisson. La pêche récréative est également vulnérable face à la conjoncture environnementale et économique. L'abondance du poisson, les limites de prises, l'interdiction de pêche dans certaines zones, la pêche sélective et même l'image de la pêche peuvent avoir des effets considérables sur les taux de participation et sur les centres de villégiatures et les autres services connexes de l'industrie.

LE PAYSAGE MARIN EN MUTATION

La pêche sur la côte du Pacifique, qui a dans le passé été un élément si essentiel de l'identité de la Colombie-Britannique, est en transformation. La valeur de la pêche au saumon est en chute et l'industrie frôle la faillite. Au même moment, les espèces autrefois presque inconnues enregistrent aujourd'hui une forte croissance et prennent avec honneur une place économiquement importante. La pêche commerciale, toujours dominante, subit ainsi des transformations profondes. Parallèlement à ce mouvement, tout en en faisant partie, la croissance de la pêche autochtone par l'entremise de la signature de traités avec les Premières nations se développe, touchant notamment la pêche commerciale. Ces ententes auront des répercussions non seulement sur qui pourra récolter les prises mais aussi sur les lieux où la pêche sera pratiquée. Bien que la pêche sportive et récréative soit de moindre importance quant à la taille des prises, elle contribue de manière notable à forger le tissu social et économique de la province.

Chapitre 3 Les traités et l'avenir des pêches : Une vision du secteur après les accords

On nous a demandé de décrire l'avenir du secteur de la pêche après la signature des traités. C'est un travail important. Les intervenants nous ont fait connaître leurs principales préoccupations et leurs inquiétudes, en particulier en ce qui concerne les répercussions qu'auront les négociations de traités et d'autres événements récents. Ces préoccupations pour leur avenir et les craintes formulées par les pêcheurs quant à leur place dans le secteur de la pêche minent la confiance dans le processus de négociation des traités, découragent les investissements et les engagements à long terme et créent des mésententes entre les groupes de pêcheurs.

Pour pouvoir prendre en considération ce que nous réserve l'avenir après la ratification de traités, nous devons, en premier lieu, étudier comment se déroulent les négociations des traités et quelles répercussions ont leurs résultats. Ensuite, nous formulerons notre vision de l'avenir des pêches.

LA SIGNATURE DE TRAITÉS

Les traités sont des ententes détaillées, qui lient la Couronne et les Premières nations. À l'exception d'un traité s'étendant sur la région nord-est de la C.-B., des 14 traités Douglas signés pour le sud de l'île de Vancouver au XIXe siècle et du traité Nisga'a entré en vigueur en 2000, il n'y a pas d'autres traités qui ont été ratifiés entre les Premières nations de la Colombie-Britannique et le Gouvernement fédéral.

Des négociations sont en cours entre le Canada, le gouvernement de la C.-B. et 55 Premières nations à 45 tables séparées de négociations. Entre-temps, quatre Premières nations ont ratifié des Ententes de principe, servant de base aux négociations des traités finaux et deux autres Ententes de principe restent encore à ratifier. Toutes les Ententes de principe contiennent des clauses sur l'exercice du droit de pêche.

LES TRAITÉS ET LES ENTENTES SUR LA RÉCOLTE

Les traités Douglas n'utilisent qu'un langage général sur le droit des Premières nations à pratiquer la pêche. Par contre, le traité Nisga'a stipule clairement les quantités spécifiques de prises permises pour chaque espèce de poisson (pour la pêche vivrière, sociale ou cérémoniale), y compris 10,5 % pour le saumon rouge de la rivière Nass et 0,6 % pour le saumon rose. Le traité précise également les mesures afférentes à la gestion de la pêche.

Les dispositions sur la pêche commerciale supplémentaire sont énoncées dans une entente séparée sur la récolte, dont il est fait mention dans le traité mais qui n'en fait pas partie intégrante. Cet accord donne aux Nisga'a une part additionnelle de 1,5 % des prises permises de saumon rouge dans la rivière Nass et de 15 % des prises de saumon rose pour l'usage commercial. L'Entente sur la récolte constitue un accord à long terme de 25 ans mais « renouvelable à perpétuité », qui peut être remplacé au bout de 15 ans à la demande des Nisga'a par un autre accord d'une durée de 25 ans.

L'importance des pêches varie dans les négociations de traités selon la coutume, l'abondance de la ressource, l'emplacement et d'autres facteurs mais les ententes de principe conclues jusqu'à présent suivent le modèle Nisga'a, c'est-à-dire qu'elles font la différence entre les dispositions sur les droits de pêche dans les traités et celles figurant dans les ententes sur les récoltes. En général, le poisson capturé en vertu des dispositions du traité doit être utilisé selon les dispositions du traité, c'est-à-dire pour consommation interne, et non être vendu, alors que les poissons capturés aux termes des ententes sur la récolte sont destinés à un usage commercial.

Certaines ententes ne spécifient pas les quantités de prises de poisson permises pour la pêche autochtone à des fins personnelles mais établissent plutôt un proc-essus pour déterminer les volumes en regard de l'abondance des stocks.

Les ententes sur la récolte créent une nouvelle forme de droits de pêche. Elles comprennent des dispositions régissant la capture, la vente de poisson, les lieux où la pêche est permise, le contrôle des prises et la gestion des pêches. Elles permettent que les permis soient détenus collectivement par les Premières nations.

Plus important encore, ces ententes donnent droit à chaque Première nation à une part des prises commerciales. Des dispositions figurent dans les ententes sur la récolte pour assurer que ces droits de pêche seront exercés sur la même base que la récolte commerciale régulière. Par exemple, les Ententes contiennent des dispositions stipulant que les Premières nations doivent avoir 2 même niveau de priorité dans la décision sur la gestion des pêches que les pêcheurs commerciaux. Elles prévoient également que le droit à la pêche en vertu des Ententes sur la récolte ne soit pas exercé quand la pêche commerciale dans la même région est fermée.

Les effets conjugués des futurs traités et des ententes sur la récolte donneront aux Premières nations le droit à des parts bien déterminées de prises de pêche autochtone vivrière et commerciale. Le droit de pêche autochtone à des fins vivrières sera protégé par la garantie constitutionnelle, sera perpétuel et aura préséance sur toutes les autres sortes de pêche. Le droit à la pêche commerciale sera un engagement contractuel à long terme et renouvelable, ayant la même priorité que les autres formes de pêches commerciales.

DEVRAIT-IL Y AVOIR DES ENTENTES SUR LA RÉCOLTE?

Nous avons reçu beaucoup de critiques à propos des ententes sur la récolte. En outre, alors que les ententes sur les récoltes adjointes aux Ententes de principe ont été respectées jusqu'à présent, le gouvernement de la Colombie-Britannique a refusé de consentir à l'inclusion de futures dispositions similaires jusqu'à ce que nous présentions notre rapport. Il nous faut donc nous demander si les ententes sur la récolte constituent une partie importante du processus de négociation de traités ou s'il y a lieu de les remettre en question.

Les ententes sur la récolte sont les mécanismes qui attribuent aux Premières nations leurs volumes de pêche autorisés à des fins commerciales. Le modèle a été adopté dans l'entente définitive des Nisga'a afin de satisfaire les opposants à une protection directe dans le traité (et donc dans la Constitution) des droits de pêche commerciale.

L'opposition aux ententes sur la récolte est triple :

Premièrement, les droits de pêche garantis par les ententes sur la récolte sont perçus comme la réduction d'une part d'un gâteau qui va déjà en diminuant; en bout de ligne, il n'y aura plus de poisson pour les secteurs ne relevant pas des traités ou pour la pêche récréative. Nous reviendrons sur le sujet plus loin dans le présent chapitre.

Deuxièmement, les pêcheurs commerciaux établis craignent que les pêcheurs œuvrant en vertu de l'entente sur les récoltes aient, en termes de règlements (et donc de coûts), un avantage sur eux pour la pêche.

Troisièmement, les pêcheurs craignent que les droits consentis par les ententes sur la récolte donnent aux Premières nations préséance sur le secteur commercial exclu des traités. Les autochtones jouissent d'un droit garanti à long terme à une part des prises alors que les pêcheurs commerciaux n'ont qu'un droit annuel limité à s'engager dans la pêche concurrentielle.

Nous sommes d'avis qu'il faut répondre aux craintes de ceux qui pensent que les ententes sur la récolte confèrent des droits plus avantageux aux Premières nations qu'aux pêcheurs commerciaux, non pas en réduisant les privilèges des uns mais en garantissant que tous les groupes jouiront des droits appropriés pour un bon fonctionnement des pêches. Cet objectif devrait inclure une pêche commerciale complètement intégrée, fondée sur la sécurité à long terme garantie pour tous les pêcheurs. Il nous semble également que les droits à long terme prévus dans les ententes sur la récolte conviennent aux pêches commerciales en général. Les chapitres suivants de la présente étude traiteront des façons dont une même sécurité peut être offerte à tous les pêcheurs commerciaux. Une fois que l'intégration de la pêche commerciale sera réalisée, que tous les pêcheurs seront soumis aux mêmes règlements et qu'aucune partie n'aura priorité sur une autre comme l'envisagent les Ententes de principe, les ententes sur la récolte ne seront plus que la base historique à partir de laquelle des parts auront été attribuées aux Premières nations.

Par conséquent, nous avons conclu qu'il n'y a aucune raison de s'opposer à la signature des ententes sur la récolte. Si des parts doivent être attribuées aux Premières nations en ce qui a trait à la pêche commerciale, il doit y avoir des arrangements contractuels pour le faire. Les ententes sur la récolte représentent le moyen le plus approprié pour effectuer une telle répartition.

L'objectif devrait inclure une pêche commerciale complètement intégrée fondée sur la sécurité à long terme garantie pour tous les pêcheurs.

L'INCIDENCE DES TRAITÉS

Les traités ou règlements conventionnels prévoient donner aux Premières nations un plus grand accès au poisson. Les questions soulevées régulièrement lors de notre étude étaient « Combien? » et « Restera-t-il de la place aux pêcheurs commerciaux et récréatifs qui ne sont pas inclus dans les traités? ». Au cours de notre enquête, plusieurs personnes nous ont averti que la méthode adoptée actuellement dans les négociations, comme l'illustrent les récents accords, pourrait avoir comme effet cumulatif de transférer tous les droits de pêche aux Premières nations.

Évidemment, personne ne peut prévoir les résultats des négociations. Chaque pourparler est mené de façon indépendante et chacun avec sa propre dynamique et ses priorités spécifiques. Historiquement, certaines Premières nations ont pratiqué la pêche davantage que d'autres. Certains considèrent le poisson comme une source principale d'alimentation tandis que d'autres y voient une occasion économique; chacun fait aussi face à de nombreux autres défis dans les négociations. Alors que nous possédons peu de données sur lesquelles nous pouvons nous baser, compte tenu des craintes suscitées par cette affaire controversée, nous avons examiné avec soin les accords conclus à ce jour et leurs incidences sur les pêches après la signature des traités. Notre analyse indique que la crainte qu'il ne reste plus de place pour les pêcheurs non autochtones si les règlements conventionnels continuent de se multiplier est exagérée.

Nous avons étudié les règlements signés jusqu'à présent en tenant compte de la distribution du saumon rouge, l'espèce la plus en demande et qui est citée spécifiquement dans les ententes de principe. Nous nous attendons à ce que les futurs règlements pour les autres espèces portent sur des répartitions plus faibles.

Pour les six Ententes de principe négociées jusqu'à présent, nous avons calculé l'augmentation prévue dans les dispositions sur le saumon rouge pour les pêches vivrière et commerciale et l'avons comparée aux prises réellement effectuées par les Premières nations au cours de la dernière décennie et nous avons ensuite extrapolé cette hausse à toutes les Premières nations de la Colombie-Britannique. Selon nos calculs, si les futurs règlements augmentent les parts de saumon rouge du même ordre de grandeur que dans les Ententes de principe, le résultat cumulatif, après la ratification de tous les traités, sera une attribution de 33 % du total des prises de saumon rouge aux Premières nations en vertu des dispositions sur les pêches vivrière et commerciale.

Il faut cependant noter que les données statistiques sur lesquelles nous fondons nos calculs sont faibles. Toutefois, nous avons adopté d'autres moyens pour analyser et faire des extrapolations à partir de ces données (par région, en utilisant le programme pilote de ventes des captures et les répartitions prévues dans la Stratégie des pêches autochtones). Tous ces calculs avaient tendance à confirmer cet ordre de grandeur et aucun ne dépassait 38 %.

Il faut cependant souligner, encore une fois, les limites de ces calculs et, par voie de conséquence, des déductions qui peuvent en être tirées; elles ne font qu'indiquer la voie dans laquelle les négociations sont engagées. Nous notons également que ces calculs ne tiennent pas compte des droits des peuples autochtones et des communautés dans le secteur de la pêche commerciale régulière.

Quoi qu'il en soit, ce sont les seules indications disponibles sur lesquelles nous pouvons fonder nos prédictions sur la redistribution du poisson suite aux traités et aux règlements connexes. Selon ces prédictions, le point de vue selon lequel la démarche actuelle visant à réglementer les droits de pêche ne laisserait aucune place aux pêcheurs exclus des traités n'est pas justifié. Par conséquent, notre vision de la pêche après la signature des traités comprend des possibilités substantielles pour tous les secteurs (commercial, autochtone et récréatif).

UNE VISION DE L'AVENIR

La côte Pacifique du Canada est considérablement riche en ressources halieutiques. Le secteur de la pêche et celui de la transformation du poisson sont très bien établis, avancés au plan technologique et soutenus par une main-d'oeuvre très qualifiée. Les perspectives mondiales pour les produits de la mer s'annoncent très bonnes. Les ressources halieutiques en C.-B. contribuent à la qualité de vie économique et sociale dans cette région. Cette conjoncture nous permet d'envisager pour le secteur des pêches une abondance de ressources naturelles saines, gérée de manière viable et exploitée efficacement pour une valeur maximisée.

Nous pensons que cette vision est réaliste et qu'elle peut être atteinte dans la mesure où il existe une volonté de procéder aux réformes nécessaires, avec un leadership engagé et efficace.

Notre vision du secteur de la pêche après la conclusion des traités comporte quatre éléments importants. Il s'agit d'en faire un secteur durable, où tous les acteurs sont traités équitablement, qui est géré efficacement et qui réalise son plein potentiel économique et social.

LA DURABILITÉ

Notre vision de l'avenir repose, d'abord et avant tout, sur l'abondance d'une ressource en santé. La conservation des ressources halieutiques a dans le passé signifié la protection des stocks contre la surpêche et la perturbation des habitats marins.

Bien que nous ayons constaté des améliorations sur ces points, notre vision porte plus loin vers des normes plus élevées et plus modernes de durabilité des écosystèmes aquatiques. Elle fait appel à une gestion préventive face à certains événements incertains ou des connaissances scientifiques limitées des stocks et de leur interdépendance, à la protection des faibles stocks et des espèces en péril, à une gestion plus sensible et rigoureuse des récoltes, à des pratiques de capture plus sensibles et plus sélectives et à la création de zones marines protégées.

Notre vision de la pêche après la signature des traités comprend des possibilités substantielles pour tous les secteurs (commercial, autochtone et récréatif).

En accord avec le concept contemporain de développement durable, notre vision s'appuie sur la durabilité non seulement des ressources naturelles mais également des avantages économiques qu'on en retire. Bien sûr, tous les bénéfices ne sont pas commerciaux; certains sont culturels et d'autres récréatifs. Nous souhaitons que la pêche soit placée dans un cadre politique et organisationnel qui permette aux pêcheurs de maximiser les avantages de la ressource.

L'ÉQUITÉ

Notre vision aspire à un traitement équitable de tous les intervenants engagés dans le secteur de la pêche. La question de l'équité apparaît dans notre étude sous quatre angles différents :

Le premier est la façon dont les ressources halieutiques sont partagées entre les intervenants. La signature de traités résout d'anciens problèmes d'iniquité et permet le partage de la ressource entre les différents parties (autochtones ou pas). Dans ce contexte, l'équité est atteinte grâce à la conclusion de traités et d'ententes sur la récolte et à l'acceptation mutuelle des arrangements décrits dans ces documents.

Deuxièmement, l'équité implique un traitement juste de tous les groupes de pêcheurs qui sont en concurrence dans le même secteur. Dans ce contexte, la norme de traitement équitable veut dire un traitement égal et similaire pour tous les pêcheurs d'un secteur de pêche donné sans favoritisme pour personne. En particulier, l'équité signifie que les pêcheurs commerciaux travaillant en vertu des ententes sur la récolte avec d'autres pêcheurs commerciaux sont régis par les mêmes règlements, dans un secteur de pêches intégré.

Troisièmement, l'équité touche le traitement des pêcheurs établis qui subissent les contrecoups des traités. Il est généralement reconnu que les coûts des traités doivent être assumés par l'ensemble de la population canadienne. Ainsi, lorsque des droits de pêche sont transférés aux Premières nations en vertu des traités, le traitement équitable exige que les pêcheurs dont les droits sont limités de ce fait doivent être complètement compensés pour la perte subie.

Finalement, l'équité est souvent évoquée en parlant du transfert des droits de pêche comme, par exemple, les arrangements de transferts entre les pêcheurs et les propriétaires de navires. Dans ce cas, l'équité exige que la transaction soit faite entre un vendeur consentant et un acheteur volontaire.

Notre vision du secteur de la pêche après la signature des traités comporte tous ces aspects de l'équité dans la gestion des pêches, en fournissant un cadre politique clair et acceptable pour l'organisation des pêches et en amorçant les changements nécessaires pour s'adapter aux nouvelles conditions.

LA GESTION EFFICACE

Notre vision du secteur de la pêche après la conclusion des traités est celle d'un secteur géré de façon à garantir la durabilité, l'équité et la croissance économique. La gestion doit être conçue de manière à respecter les objectifs de conservation, à assurer la bonne répartition des poissons selon les engagements des traités et des ententes sur la récolte et, enfin, à permettre aux pêcheurs de tirer le meilleur profit de leurs prises et d'ajuster à leur avantage leur accès aux ressources. En clair, une pêche économiquement viable sera possible. Les secteurs de la pêche seront gérés suivant un plan global pour chaque espèce importante, à l'intérieur duquel les obligations individuelles et collectives et les cibles peuvent être réconciliées et coordonnées en regard du plan. Il n'y aura plus qu'une seule autorité possédant le pouvoir de garantir la coordination entre la gestion des pêches et l'aménagement piscicole. Le résultat sera l'intégration complète de la pêche commerciale. Les mêmes règlements de pêche et les mêmes critères de déclaration sur les prises seront appliqués pour tous les pêcheurs commerciaux.

Notre vision de l'avenir réserve un rôle accru aux pêcheurs eux-mêmes, qui seront davantage impliqués dans la gestion des pêches. Les modalités de cogestion permettront aux pêcheurs de participer d'une manière constructive à la gestion des pêches d'une façon durable et stable, ayant en tête l'intérêt public. Ces modalités garantiront que les coûts de la gestion directement attribuables à chaque secteur de la pêche seront assumés par les personnes qui bénéficieront de la récolte.

UNE PÊCHE ÉCONOMIQUEMENT VIABLE

Nous avons la vision d'un secteur de la pêche économiquement viable, où les pêcheurs ont accès aux ressources dont ils dépendent, conformément aux droits de pêche bien définis, quantifiés et établis à long terme. Si les droits sont assurés et encadrés par une politique gouvernementale claire, ils permettront à certains pêcheurs de mieux s'organiser, d'investir et d'en tirer le plus grand avantage.

Notre vision de l'avenir réserve un rôle accru aux pêcheurs eux-mêmes, qui seront davantage impliqués dans la gestion des pêches.

Les pêches sur la côte Pacifique peuvent être gérées et exploitées de manière à atteindre leur plein potentiel économique de façon durable. Pendant trop longtemps, elles ont été bien en-deçà de ce potentiel. Une pêche économiquement viable permet à ses intervenants, répondant aux demandes du marché, de se répartir les ressources afin d'en profiter le plus avantageusement possible. Ainsi, les pêcheurs seront encouragés à utiliser leur récolte aux fins économiques les plus rentables.

En dépit de l'accès à des ressources exceptionnellement riches et mondialement reconnues, les pêches du Pacifique ont été caractérisées par l'expansion excessive des flottilles de pêche, des coûts élevés, des revenus et des emplois instables. Cette situation doit changer. Les coûts publics de la gestion des pêches, le soutien aux pêcheurs et aux propriétaires de bateaux et la réorganisation de l'industrie ne doivent plus excéder la valeur de la production.

Les pêches récréative et autochtone doivent être, elles aussi, touchées par l'amélioration des résultats économiques. Les bénéfices générés par ces pêches ne sont souvent pas évalués, ni mis sur le marché mais, par contre, ils peuvent être améliorés. Les pêcheurs autochtones et récréatifs doivent pouvoir utiliser leurs prises avec souplesse et atteindre un profit économique et social maximisé.

En bref, nous prévoyons de multiples possibilités pour tous les pêcheurs (commerciaux, autochtones et sportifs) à la suite de la signature des traités. Nous nous attendons aussi à l'accomplissement des objectifs tels qu'énoncés dans notre mandat : durabilité, assurance et sécurité pour les pêcheurs; accords équitables de partage des ressources et de transfert des droits de pêche et gestion efficace et pratique du secteur.

Nos consultations ont révélé que ces objectifs reçoivent un appui considérable dans la communauté des pêcheurs. Nous avons pu constater que toutes les parties impliquées ont la volonté de collaborer ensemble, d'atteindre cette vision et de trouver des solutions pratiques équitables aux défis qui surviendront après la conclusion des traités.

... nous prévoyons de multiples possibilités pour tous les pêcheurs (commerciaux, autochtones et sportifs) à la suite de la signature des traités.

Chapitre 4 Les défis de la gestion

Maintes et maintes fois, les pêcheurs et les organismes consultés ont critiqué la façon dont le secteur de la pêche est géré. En effet, nous avons noté un manque de confiance généralisé dans la capacité du ministère des Pêches et des Océans (MPO) d'administrer les pêches. Ces soucis et les nouveaux défis posés par les traités et les besoins de conservation nous ont amené à nous concentrer davantage sur la gestion des pêches. Dans le présent chapitre, nous examinerons de plus près la façon dont est géré le secteur, surtout en ce qui concerne la pêche au saumon, et nous étudierons le plan de gestion le mieux adapté aux besoins. Notre rapport se base donc sur la nécessité d'adopter des accords de cogestion.

DES MODÈLES DIFFÉRENTS DE GESTION DES PÊCHES

La gestion des pêches inclut tout un éventail d'activités : la conservation des stocks de poisson et de leur habitat, le contrôle des prises, la garantie des droits à l'accès aux ressources, la répartition entre les pêcheurs, la surveillance des récoltes et, enfin, la conformité aux règles et leur application. Le MPO est le principal responsable de toutes ces fonctions.

Les pêches dans le Pacifique sont gérées de différentes manières mais qui se regroupent en deux grandes catégories : les pêches gérées par permis qui donnent le droit de pêcher en concurrence avec d'autres pêcheurs et celles gérées par des programmes de quotas individuels.

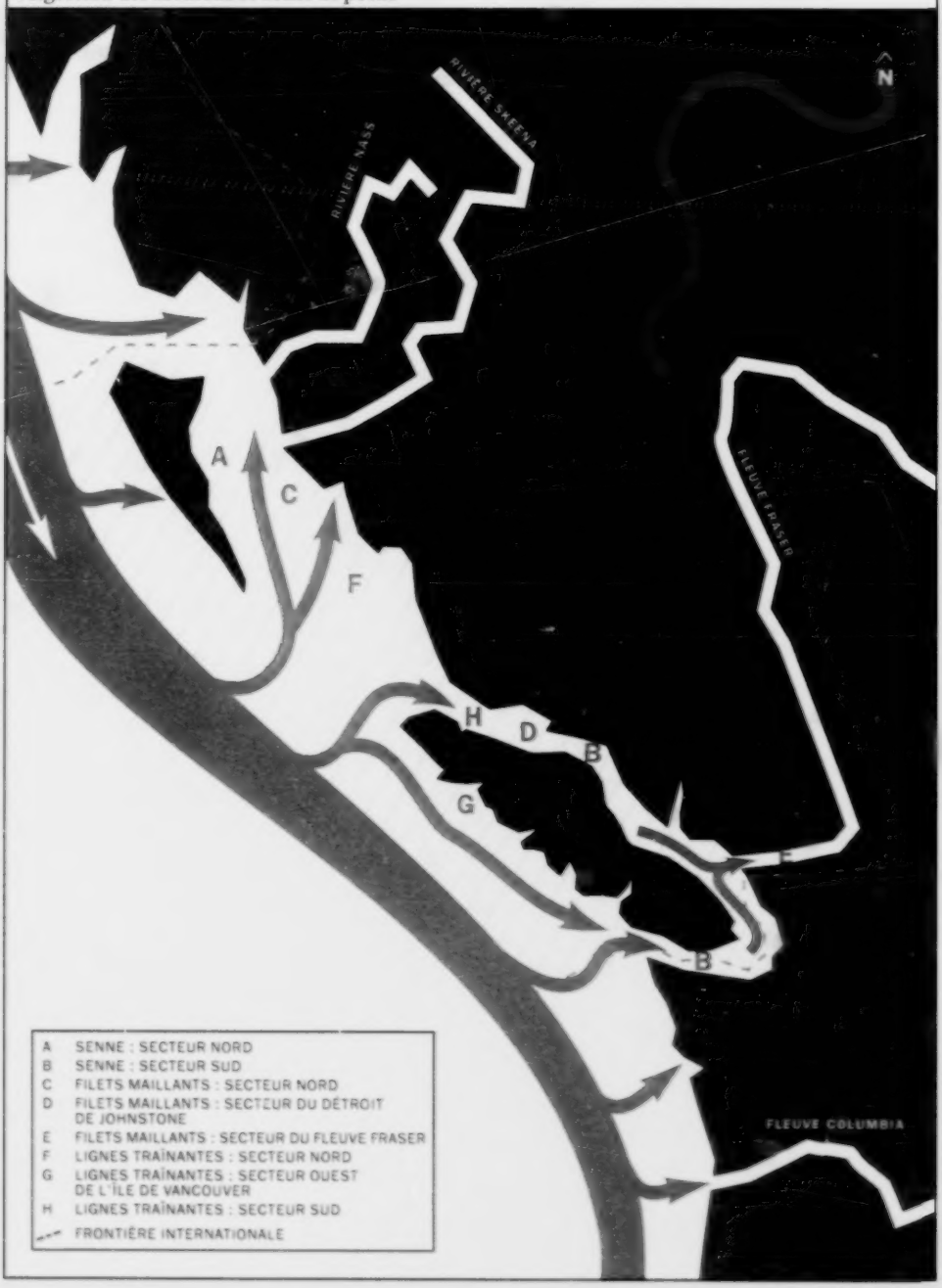
L'approche traditionnelle de la gestion des pêches est le permis qui confère le droit de pêcher en concurrence avec d'autres pêcheurs pour une quantité de prises indéterminée. Le nombre de permis est limité et le nombre de prises est contrôlé par des restrictions sur les méthodes de pêche, l'équipement, le temps et le lieu. Mais la capture par un détenteur de permis peut être illimitée, ce qui l'incite à augmenter sa capacité de pêche même si les flottilles excèdent ce qui est nécessaire pour attraper la récolte disponible.

La pêche au saumon sur la côte du Pacifique du Canada nous fournit un exemple d'un secteur concurrentiel et restreint. Il affiche toutes les caractéristiques d'une course au poisson, pâtissant de sa surcapacité et incapable de maximiser la valeur du produit. Il en résulte que de nombreux pêcheurs n'ont pas pu, au cours des dix dernières années, s'adapter face au brusque déclin, tant des prix que des récoltes.

L'autre approche, relativement nouvelle, de la gestion des pêches repose sur les programmes de quotas individuels. Selon ce système, chaque détenteur de permis de pêche possède le droit de récolter une part déterminée du total des captures qui peuvent varier selon l'abondance des stocks. Le flétan, la morue charbonnière, le poisson de fond pêché au chalut, le panope du Pacifique, les œufs sur varech, l'oursin rouge et l'holothurie sont gérés en vertu de quotas individuels. Dans le cas de la pêche à la senne du hareng prêt à frayer, où la capacité des flottilles dépasse considérablement le nombre de bateaux qui peuvent pêcher en toute sécurité sans épuiser le stock, les détenteurs de permis sont tenus de former des pools, où un certain nombre de bateaux seulement peut pêcher et où les prises sont partagées équitablement avec tout le monde.

graphique 3

Migration des saumons et zones de pêche



La gestion des quotas a permis aux détenteurs de permis, dans ces types de pêche, de restructurer et de réorganiser leurs flottilles, d'améliorer leur efficacité et de réduire les coûts de production et, dans la plupart des cas, d'augmenter la valeur de leurs produits.

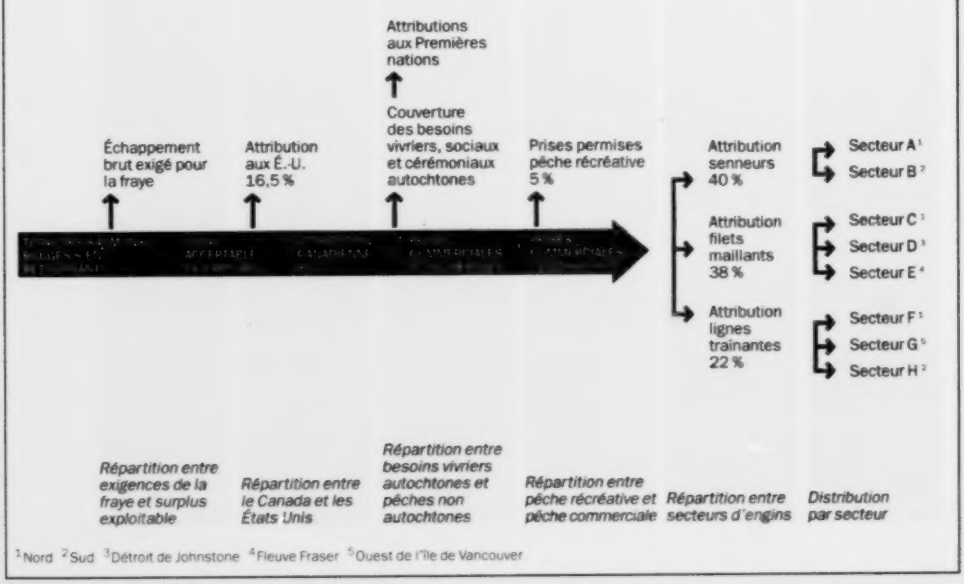
Les pêcheurs qui travaillent aux termes du programme de quotas individuels fonctionnent en général dans le cadre d'accords de cogestion qui permettent la gestion de la ressource, le partage des coûts et la prise en charge d'autres questions comme la surveillance et l'application des règlements.

LE DÉFI DE LA GESTION DU SAUMON

Le saumon pose un véritable défi pour les gestionnaires des pêches. On en retrouve cinq espèces et des centaines de stocks, chacun avec son cycle biologique particulier, son rendement personnalisé et ses frayères uniques. La majorité du saumon est capturé tant par les Américains que les Canadiens, par trois catégories de pêcheurs commerciaux, ainsi que par des pêcheurs sportifs et autochtones, en pleine mer et en eau douce, dans une zone allant des îles de la Reine-Charlotte à la région centrale intérieure de la Colombie-Britannique. Les données sur l'abondance des stocks sont souvent imprécises.

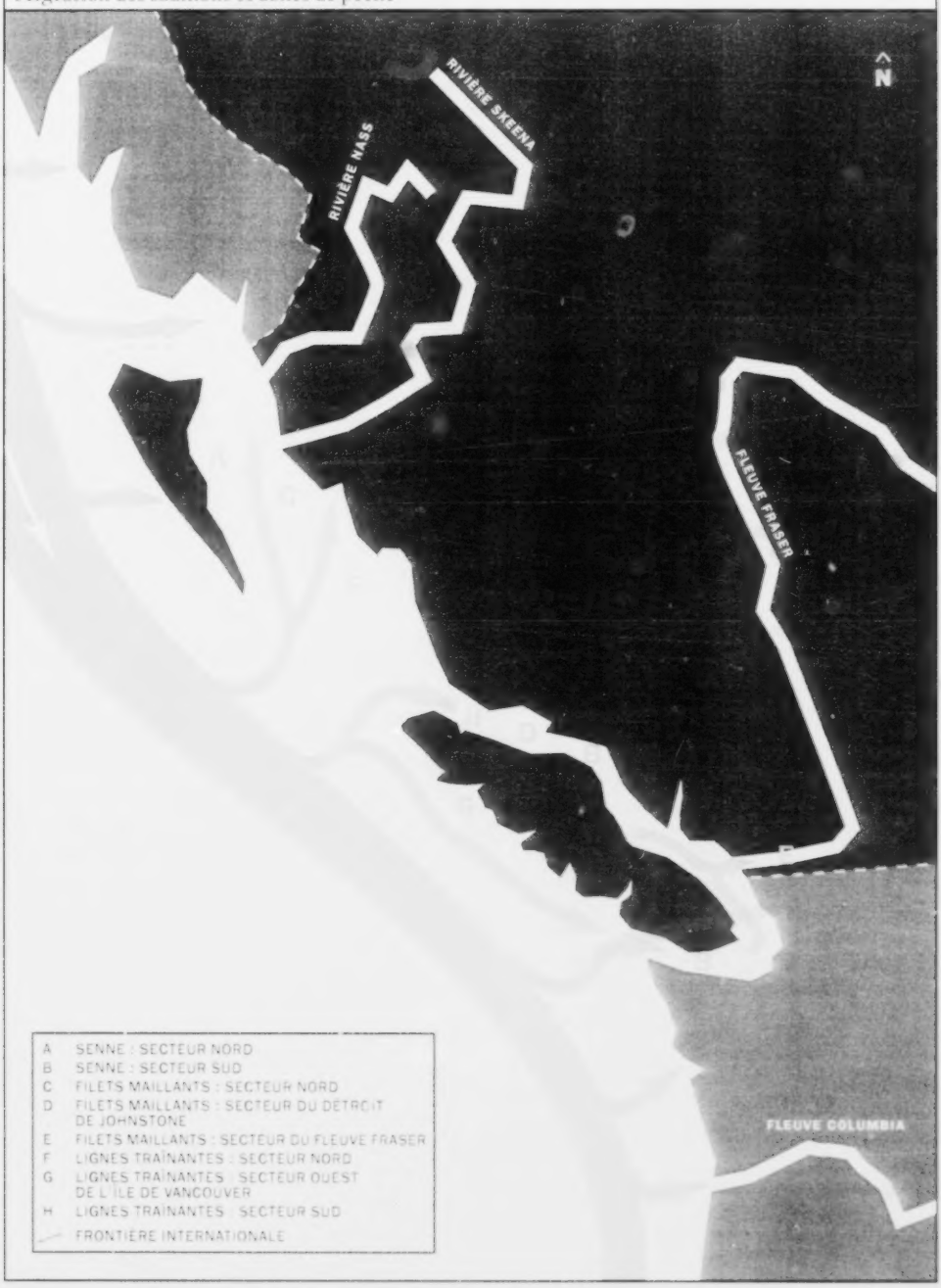
Pour ajouter à la problématique, comme le saumon est, de par sa nature, migratoire, le gouvernement doit établir un ordre de priorité dans les demandes de poisson, qui est inversé par rapport au sens de la migration. La première priorité est de fournir les géniteurs appropriés sur les lieux de ponte dans les cours supérieurs et les affluents des rivières. La deuxième priorité est de subvenir aux besoins alimentaires, sociaux et cérémoniaux des autochtones (la pêche vivrière autochtone), surtout en aval des rivières et dans les estuaires mais aussi sur la côte. La troisième priorité est la pêche commerciale et récréative, surtout en mer.

graphique 4
Répartition du saumon rouge du Fraser



graphique 3

Migration des saumons et zones de pêche



La gestion des quotas a permis aux détenteurs de permis, dans ces types de pêche, de restructurer et de réorganiser leurs flottilles, d'améliorer leur efficacité et de réduire les coûts de production et, dans la plupart des cas, d'augmenter la valeur de leurs produits.

Les pêcheurs qui travaillent aux termes du programme de quotas individuels fonctionnent en général dans le cadre d'accords de cogestion qui permettent la gestion de la ressource, le partage des coûts et la prise en charge d'autres questions comme la surveillance et l'application des règlements.

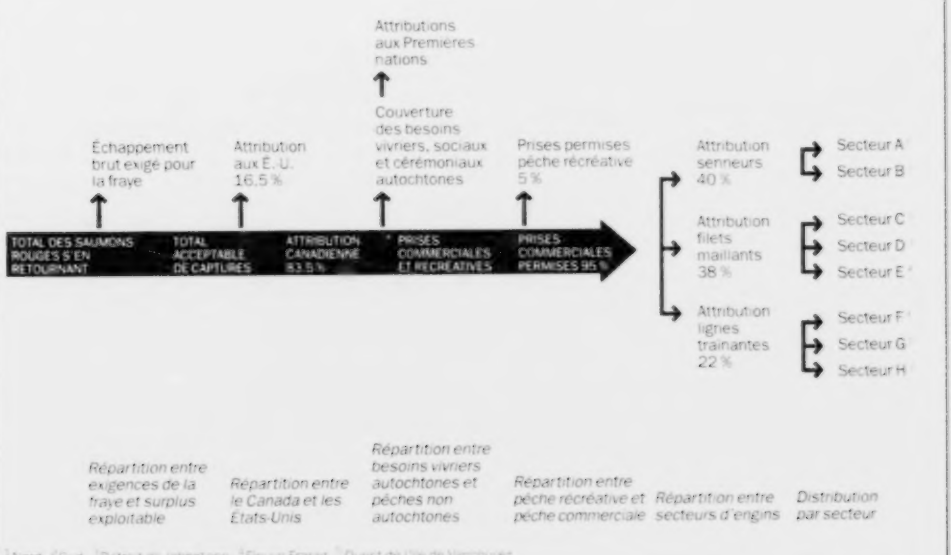
LE DÉFI DE LA GESTION DU SAUMON

Le saumon pose un véritable défi pour les gestionnaires des pêches. On en retrouve cinq espèces et des centaines de stocks, chacun avec son cycle biologique particulier, son rendement personnalisé et ses frayères uniques. La majorité du saumon est capturé tant par les Américains que les Canadiens, par trois catégories de pêcheurs commerciaux, ainsi que par des pêcheurs sportifs et autochtones, en pleine mer et en eau douce, dans une zone allant des îles de la Reine-Charlotte à la région centrale intérieure de la Colombie-Britannique. Les données sur l'abondance des stocks sont souvent imprécises.

Pour ajouter à la problématique, comme le saumon est, de par sa nature, migratoire, le gouvernement doit établir un ordre de priorité dans les demandes de poisson, qui est inversé par rapport au sens de la migration. La première priorité est de fournir les géniteurs appropriés sur les lieux de ponte dans les cours supérieurs et les affluents des rivières. La deuxième priorité est de subvenir aux besoins alimentaires, sociaux et cérémoniaux des autochtones (la pêche vivrière autochtone), surtout en aval des rivières et dans les estuaires mais aussi sur la côte. La troisième priorité est la pêche commerciale et récréative, surtout en mer.

graphique 4

Répartition du saumon rouge du Fraser



[1] Nord [2] Sud [3] Détroit de Johnstone [4] Fleuve Fraser [5] Ouest de l'île de Vancouver

Ce qui veut dire que les gestionnaires doivent planifier à l'envers, en octroyant certaines quantités à chaque groupe de pêcheurs, tout en tenant compte des demandes plus prioritaires en amont de la route de migration.

Le *graphique 4* illustre comment les gestionnaires des pêches doivent répartir les stocks de saumon du Fraser (les plus en demande) entre les différents secteurs d'engins autorisés dans la flottille commerciale dans chaque zone de pêche. D'abord, les stocks doivent être divisés entre l'échappement nécessaire (le nombre adéquat pour la fraye et le maintien de la ressource) et le surplus exploitable, ou total acceptable de captures. Puis, il faut déduire du total acceptable des captures les 16,5 % dus aux pêcheurs américains en vertu du Traité sur le saumon du Pacifique pour obtenir la part canadienne de 83,5 %. Puis, on soustrait de cette quantité totale l'évaluation des besoins des Premières nations pour la pêche vivrière autochtone pour finalement déduire 5 % pour la pêche récréative, conformément à la politique de répartition du saumon du MPO, afin de distribuer le reste à la pêche commerciale.

L'étape suivante est la répartition des prises commerciales permises entre les trois secteurs de la flottille de pêche commerciale, conformément à la politique de répartition du MPO, ce qui donne une part de 40 % du total des captures de saumon sur l'ensemble de la côte aux senneurs, 38 % aux filets maillants et 22 % aux bateaux de pêche au saumon aux lignes traînantes. Ces répartitions seront ensuite divisées en fonction des différentes espèces de saumon et distribuées entre huit zones de pêche établies afin de fournir une affectation des objectifs à chaque secteur d'engins dans chaque zone.

Ce schéma est basé sur des pourcentages et fait partie du plan de gestion avant le début de la saison de pêche. Lorsque le saumon commence à migrer le long de la côte et que les premières estimations de la taille de la montaison sont faites, les pourcentages sont alors traduits en nombre de poissons pour chaque secteur d'engins dans chaque zone de pêche.

Cette illustration ne représente que le saumon rouge du Fraser. Il existe d'autres espèces capturées dans d'autres zones qui compliquent aussi les difficultés de gestion.

La tâche complexe de répartition des stocks selon des exigences contradictoires, qui doit être exécutée rapidement et progressivement au fur et à mesure que le saumon poursuit dans sa voie migratoire, met à l'épreuve l'efficacité du système de gestion des pêches et les cibles sont souvent ratées. En effet, la répartition des captures entre les groupes d'intervenants est devenue la préoccupation principale des gestionnaires des pêches pendant la saison de la migration, au détriment de la conservation et des enjeux économiques. Récemment, les fluctuations cycliques des stocks et la baisse des prix ont aggravé les conflits entre les différents secteurs de la pêche au saumon et accentué les pressions sur le système de gestion.

DE NOUVELLES COMPLICATIONS

Bien que le régime de la pêche au saumon soit déjà sous forte pression, les gestionnaires des pêches sont confrontés à trois nouvelles complications, qui feront monter la pression. Tandis que ces éléments vont compliquer la donne pour la gestion des pêches, nos consultations nous ont donné l'impression que leur nature et leurs conséquences ne sont toujours pas très bien connues au sein de la communauté des pêcheurs.

La première complication, une politique plus traditionnelle, survient en réponse à l'inquiétude croissante concernant les risques de pêche quand on est incertain de l'abondance des stocks. Le MPO a donc adopté une « approche préventive » qui se traduit, entre autres, par des taux d'exploitation plus conservateurs. Au cours des deux dernières années, par exemple, le taux d'exploitation du saumon rouge du Fraser a été réduit à 45 % en comparaison aux taux de 75 à 80 % qu'on a connus dans le passé. Les taux d'exploitation de certaines espèces ont même été réduits davantage, ce qui a eu des répercussions encore plus fortes sur les récoltes disponibles.

La deuxième complication fut la promulgation, en 2003, de la Loi sur les espèces en péril qui oblige le ministre fédéral de l'Environnement à prendre des mesures pour protéger les espèces en voie de disparition. En effet, certaines remontées de saumon sont en danger. Un exemple notoire est celui du saumon rouge de Cultus Lake dont le nombre de géniteurs a considérablement chuté. Comme ces poissons ne peuvent être différenciés des autres stocks sur les lieux de pêche, il est difficile de les protéger sans restreindre la pêche en mer et en aval du fleuve Fraser pour que les espèces menacées puissent poursuivre leur migration. Il est probable aussi que de nouvelles espèces s'ajouteront à la liste de celles en péril. Le résultat sera que plus de saumons pourront revenir dans leurs eaux natales avant d'être capturés, ce qui aura des répercussions sur les établissements de pêche se trouvant sur le littoral et en aval des rivières.

La troisième complication est la conclusion de traités avec les Premières nations. Les nouveaux engagements comporteront deux priorités : les attributions pour la pêche autochtone vivrière auront la priorité absolue, égale entre les Premières nations, alors que les répartitions des pêches commerciales auront une priorité égale à celle des autres pêcheurs commerciaux. La tâche d'assurer des échappements convenables de tous les stocks vers leurs lieux de ponte est herculéenne vu l'augmentation incessante de la demande relative au surplus exploitable et les informations limitées sur la durée et la taille des montaisons lors de la migration des poissons. Le succès a été mitigé. La gestion préventive, les obligations en vertu de la Loi sur les espèces en péril et les engagements relatifs aux traités concernant la pêche commerciale dans les eaux douces ont créé une nouvelle série de complications, ce qui soulève des questions non seulement sur la possibilité de respecter les engagements mais sur la viabilité de la pêche commerciale et récréative existantes.

Nous pensons qu'aux termes de la présente gestion, le secteur actuel de la pêche au saumon n'est pas viable. Les nouvelles mesures que nous avons citées dans le présent rapport forceront les gestionnaires à réduire considérablement la pêche commerciale déjà établie, rendant la pêche au saumon déjà en déclin non viable au plan économique. Mais tout n'est pas perdu. Nous croyons qu'avec d'importantes réformes, la pêche au saumon pourrait redevenir un secteur gérable et viable économiquement.

LA NÉCESSITÉ DE CONTRÔLER L'EFFORT DE PÊCHE

Les faiblesses de la gestion actuelle de la pêche au saumon, conjuguées aux nouvelles complications et aux exigences qu'elles imposent aux gestionnaires, nous ont amené à conclure qu'une approche différente doit être envisagée. Il est essentiel de trouver un moyen d'ajuster le nombre de bateaux de pêche pour qu'il corresponde à la situation de chaque espèce de sorte que les stocks d'abondance faible ou incertaine puissent être capturés de manière prudente sans surpêche.

Les gestionnaires actuels de la pêche au saumon doivent déterminer l'abondance des stocks qui migrent chaque année vers les lieux de fraye dans le nord du Pacifique. C'est le point de départ essentiel pour gérer les pêches. L'absence d'information sur l'abondance des stocks est un problème fondamental auquel sont confrontés les gestionnaires des pêches. Pour obtenir cette information, le MPO effectue des « tests sur les pêches » au cours desquels on prend des échantillons sur des bateaux individuels. Cependant, la plupart des experts affirment que la meilleure façon d'obtenir des renseignements sur l'abondance du poisson consiste à ouvrir la pêche commerciale sur une courte période. Toutefois, cette solution n'est pas envisageable pour le moment parce que la capacité des flottilles de pêche au saumon est tellement grande qu'il y a risque de surpêche, surtout si le stock est plus faible que prévu. La pêche commerciale doit donc être reportée jusqu'à ce que les gestionnaires soient sûrs que les stocks sont en mesure de passer le test de la récolte et cela a souvent pour résultat la perte de plusieurs occasions de pêche.

Ce problème est directement attribuable à la méthode conventionnelle de gestion des pêches par l'entremise de permis qui donnent aux détenteurs le droit de pêcher en concurrence avec leurs voisins et les amènent à pêcher le plus possible pendant la durée du permis. Une telle approche exerce une pression sur les pêcheurs titulaires d'un permis, qui tentent de pêcher le plus de poisson possible. Comme la présente méthode oblige le MPO à autoriser tous les détenteurs de permis à pêcher en même temps, le ministère est contraint de n'ouvrir la saison que lorsqu'un surplus important exploitable est assuré. Les pêcheurs à la senne et au filet maillant, déjà réduits à quelques heures seulement par semaine, sont aujourd'hui menacés de restrictions additionnelles ou même d'interdiction totale.

... aux termes de la présente gestion, le secteur actuel de la pêche au saumon n'est pas viable.

Cette question deviendra encore davantage d'actualité quand entreront en vigueur les restrictions imposées par la Loi sur les espèces en péril et les obligations nées des traités pour rendre le poisson plus disponible en amont des fleuves. L'obligation de rendre le poisson plus disponible en amont des fleuves pour la pêche autochtone vivrière, pour les récoltes commerciales ou à des fins de conservation, peut être seulement respectée sans devoir réduire considérablement la pêche dans l'océan et en aval, seulement si l'on trouve un moyen d'ajuster l'effort de pêche en fonction de l'abondance des différents stocks et des autres conditions de pêche au saumon, de sorte que les plus petits stocks et les stocks d'abondance indéterminée puissent être récoltés sans risque. En termes pratiques, cette méthode oblige à contrôler le nombre de bateaux de pêche. L'expérience nous montre que le meilleur moyen d'y parvenir consiste à amener les pêcheurs à contribuer à la gestion du secteur.

Par conséquent, nous sommes d'avis que le système de gestion réformé qui répondra aux nouvelles complications doit posséder deux caractéristiques. Premièrement, il doit permettre une gestion souple de l'effort de pêche pour que les stocks soient pleinement exploités sans risque de surpêche. Deuxièmement, il faut amener les pêcheurs à contribuer à l'organisation des pêches, à la collecte des données, à la surveillance et à d'autres fonctions de gestion. Nous abordons d'abord la question de la gestion du nombre de bateaux de pêche, puis la nécessité de la cogestion.

CONTRÔLER L'EFFORT DE PÊCHE

Un des facteurs essentiels à la réforme de la pêche au saumon consiste à trouver une façon de limiter le nombre de bateaux de pêche au moment de l'ouverture de la pêche. On y est parvenu dans le cas de la pêche à la senne du hareng lorsque le MPO a exigé des propriétaires de bateaux de travailler en pools. Nous avons la conviction que le MPO, dans le cas de la pêche du saumon, doit pouvoir déterminer le nombre de bateaux autorisés à pêcher à l'ouverture de la pêche mais c'est aux pêcheurs, dans chaque région, de décider comment se comporter face à cette contrainte. Cela pourrait être fait par l'entremise des Comités de récolte des zones de pêche, mentionnés plus loin.

La capacité de réguler le nombre de bateaux pourrait donner lieu à de nouvelles possibilités de pêche et à une meilleure exploitation des stocks. Alors que le MPO a dû jusqu'à présent adopter une méthode préventive en raison du danger de la surpêche, il sera maintenant en mesure d'ajuster l'effort de pêche aux conditions instables. Les pêcheurs pourront ainsi profiter de leur coopération dans la gestion des flottilles par l'augmentation de leurs récoltes. Ainsi, nous recommandons que le MPO ait le droit de déterminer le nombre maximum de bateaux autorisés à pêcher lors de l'ouverture de la pêche. Chaque Comité de récolte des zones de pêche aura la liberté de décider la méthode de sélection du nombre de bateaux (par la constitution de pools, le tirage au sort ou toute autre méthode acceptée par les pêcheurs de cette région). Cependant, l'obligation de se conformer aux règlements sur le nombre-limite de bateaux imposé par le MPO doit être respectée.

Si la limite du nombre de bateaux prescrits n'est pas respectée, cela doit engendrer la fermeture de la pêche. Grâce à cette disposition sur le nombre de pêcheurs, les droits et les investissements des pêcheurs individuels seront protégés par l'entremise d'accords pour déterminer leurs parts dans la prise et pour leur permettre de combiner leurs parts sur les bateaux autorisés à pêcher, comme prévu dans le cas de la pêche du hareng. Nous proposons des accords précis dans le prochain chapitre.

Cette approche, selon nous, permettra de réaliser des progrès importants dans la gestion des pêches. Elle augmentera les possibilités de pêche en aval des fleuves et en mer tout en assurant en même temps le respect des obligations des traités sur la conservation des poissons en amont. Cependant, il faut noter que les obligations croissantes en amont limiteront la souplesse dont jouissent les gestionnaires concernant la permission des ouvertures de pêche en aval. Plusieurs traités doivent encore être signés dans le système du fleuve Fraser et la plupart comporteront des promesses en matière de pêche. La tendance de passer des lieux de pêche océaniques traditionnels aux zones côtières se poursuivra.

Afin de respecter les engagements concernant la disponibilité du saumon en amont des fleuves, les gestionnaires doivent aujourd'hui assurer le passage du poisson à travers les étapes de la pêche commerciale, récréative et autochtone en aval et en mer. Comme le stock promis se mêle presque toujours aux autres stocks en aval, les gestionnaires doivent permettre qu'un certain nombre d'autres stocks mélangés échappent, de même, à la pêche en aval afin de garantir que suffisamment de stocks promis arrivent à destination en amont. Cela empêche l'exploitation efficace du surplus de poissons car les captures en aval sont limitées alors que les espèces mélangées se dirigent vers leurs divers lieux de ponte et ne peuvent pas être pêchées la plupart du temps.

Le défi posé par les négociations des traités relatives aux dispositions sur les poissons en amont des fleuves est de minimiser l'incidence sur les pêches en aval. On y parviendra si la pêche sélective, la pêche en estuaire et en régions terminales, la pêche des géniteurs en surplus et d'autres mesures sont adoptées. Les objectifs des négociateurs des traités doivent porter sur la maximisation des récoltes en amont et en aval, tout en garantissant le respect des obligations sur la conservation.

L'IMPORTANCE DE LA COORDINATION

Les multiples engagements de pêche pris dans les traités concernant les grandes rivières, comme le Fraser et ses affluents, exigeront une très soigneuse planification et une bonne coordination pour concilier plusieurs demandes relatives au même stock. L'expérience nous apprend que les obstacles à la coopération et à la coordination ne doivent pas être sous-estimés. Cependant, au cours de nos consultations, nous avons trouvé que la plupart des personnes impliquées dans les pêches en amont et que tous les gestionnaires des pêches reconnaissent la nécessité d'une bonne coordination.

Par conséquent, les plans de pêche et les activités connexes des différentes parties se partageant les récoltes de stocks particuliers doivent être coordonnés. Les Ententes de principe permettent aux Premières nations d'être impliquées activement dans l'établissement de leurs plans de pêche et de prévoir la coopération et la coordination régionales pendant que d'autres traités et ententes sur les récoltes sont entérinés. Un tel élargissement de la coordination est important mais il ne doit pas s'arrêter là. Plusieurs Premières nations doivent coordonner leurs activités et intégrer collectivement leurs pêches avec les autres pêches récréatives et commerciales portant sur le même stock dans les plans de pêche d'un bassin. Les difficultés sont plus accentuées dans le cas du saumon, surtout dans le Fraser et les autres grandes rivières.

Des progrès ont été faits. Les multiples efforts déployés au cours des années pour coordonner la pêche dans le Fraser ont fait de lents mais perceptibles progrès. Les percées dans les négociations sur la rivière Skeena sont très prometteuses, tout comme les plans d'accord sur la rivière Nass. Mais, cependant, il reste encore beaucoup à faire pour mettre en place des organismes intégrés, coopératifs et actifs afin de coordonner les nouvelles activités de pêche compliquées qui seront issues des traités.

En fin de compte, l'autorité doit demeurer entre les mains du ministre des Pêches et des Océans. Le consentement du ministre sur les plans de pêche doit comprendre la condition qu'aucune activité de pêche ne sera autorisée si elle n'est pas coordonnée dans un plan de gestion intégré pour la totalité du stock. Tandis que les ententes de principe se transformeront peu à peu en traités et ententes sur la récolte, il sera important de lier les plans de pêche qu'elles contiennent à des plans de gestion globaux coordonnés par le MPO.

LA COGESTION

Au cours de la dernière décennie, l'adoption de quotas individuels comme mode de gestion des pêches a donné un véritable coup de pouce aux coopératives. Les associations de pêcheurs ont progressivement pris plus de responsabilités fonctionnelles et financières dans la gestion des pêches, notamment le contrôle des prises, la recherche scientifique, la planification et le respect des règlements sur les pêches ainsi que les fonctions telles que le marketing.

Plusieurs de ces responsabilités incombaient autrefois au MPO, mais la plupart sont des ajouts au programme de gestion ou sont maintenues à un niveau plus élevé que si le ministère s'en occupait (pour des raisons budgétaires). Ces mesures de cogestion ont nettement amélioré la gestion des pêches. Nous pensons que l'une des approches les plus prometteuses consiste à faire contribuer les pêcheurs détenant des droits de récolte à la gestion des pêches. Cette méthode devrait continuer à être développée.

Néanmoins, les dispositions actuelles sur les associations de pêcheurs et les activités connexes sont inadéquates et ont besoin d'être étudiées de plus près. Bien que le MPO ait facilité l'adoption de régimes de cogestion, il n'a pas encore exprimé clairement sa position sur ce type d'accord. De plus, il n'existe aucune procédure, exigence ou critère clair pour l'organisation des associations de pêcheurs et la création d'accords de cogestion.

L'intégrité de ces associations dépend de leur capacité de représenter tous les pêcheurs et de recueillir des fonds chez leurs membres pour effectuer le travail déterminé collectivement. Tous les pêcheurs de chaque secteur de la pêche doivent y participer; sinon, la stabilité de l'organisation est inévitablement menacée par des pêcheurs « faisant cavalier seul », qui profitent des bénéfices sans participer aux coûts.

Pour le moment, l'affiliation aux associations de pêcheurs et les paiements pour leurs activités se font sur une base volontaire et le MPO a explicitement rejeté la responsabilité d'assurer la participation de tous les détenteurs de quotas. Cette prise de position représente un obstacle aux associations qui ne peuvent la contourner que par une manœuvre visant à garantir le respect volontaire. Par exemple, dans le cas de la pêche au flétan, le MPO déduit 10 % de quotas sur chaque permis et octroie 10 % du total autorisé des captures à l'Association de gestion du flétan du Pacifique. De son côté, l'association redistribue les 10 % déduits aux détenteurs de permis quand ils paient leur adhésion. Cette méthode garantit que tous les détenteurs de permis participent aux coûts des programmes de cogestion de l'association.

Pour les associations de pêcheurs intéressés à la cogestion, l'un des problèmes majeurs reste la perception de cotisations auprès de tous les participants. En vertu des accords en vigueur, le ministre ne peut autoriser ou rendre obligatoires les cotisations imposées par les associations aux détenteurs de permis de pêche, à moins qu'elles soient mentionnées explicitement dans un règlement. Et même si tel est le cas, ces frais devraient normalement être payés au Receveur général du Canada. Pour permettre l'imposition de frais et leur utilisation dans la gestion des pêches, le ministre doit recevoir le consentement officiel du Conseil du Trésor sur une « recette en déduction de la dépense », une disposition lourde et très rigide.

... l'une des approches les plus prometteuses consiste à faire contribuer les pêcheurs détenant des droits de récolte à la gestion des pêches. Cette méthode devrait continuer à être développée.

Ces accords devraient être absolument simplifiés et rationalisés. Nous recommandons entre autres que :

1 Le ministre émette un énoncé de politique dans lequel il déclare que le gouvernement soutient la cogestion comme étant un moyen d'améliorer la gestion des pêches.

2 Le MPO émette des instructions claires sur les procédures à suivre pour établir des associations de pêcheurs, des exigences minimales pour obtenir la reconnaissance officielle, y compris la représentation démocratique de tous les détenteurs de permis dans chaque secteur, et des arrangements pour l'accès aux accords de cogestion.

3 Les associations de pêcheurs puissent avoir l'autorisation de s'auto-organiser, en tenant compte de ces exigences minimales, comme sociétés à but non lucratif, coopératives ou sociétés incorporées en vertu des lois régissant les institutions qui garantissent la démocratie et la responsabilisation.

4 L'adhésion à une association soit obligatoire pour toute personne impliquée dans les pêches commerciales.

5 Des dispositions soient établies de manière à permettre aux associations d'imposer des frais à leurs membres afin de couvrir les coûts de leur travail.

Les intervenants de tous les secteurs de la pêche devraient être impliqués activement dans la cogestion des pêches et les accords devraient être bien établis dans la loi.

LA COGESTION DE LA PÊCHE DU SAUMON

La nouvelle demande croissante qui pèse sur les stocks de saumon migrant à travers les eaux côtières et les rivières nécessitera une planification et une coordination très soignées.

Au cours des derniers mois, les pêcheurs de saumon se sont réorganisés et ont jeté les bases d'un plan de coordination de la pêche. Dans chacune des huit zones commerciales, les pêcheurs autorisés à capturer le saumon ont élu un Comité de récolte de zone, composé de huit à 12 membres afin d'exposer leurs besoins à travers l'établissement de plans de pêche ou autres devant le MPO. Le Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon est composé de deux membres issus de chaque Comité de récolte de zone, de deux membres de la Fraternité des autochtones de la C.-B, de deux membres du syndicat des pêcheurs United Fishermen and Allied Workers Union et de deux membres des entreprises de transformation du poisson. Cette organisation a prévu tenir sa première réunion officielle en avril; elle est déjà installée et reconnue par le MPO comme étant l'organisme consultatif pour la pêche commerciale au saumon.

Le Comité consultatif sur la pêche commerciale du saumon, la Commission consultative de la pêche sportive, les pêcheurs aux fins vivrières des Premières nations et le Conseil de conservation des aires marines sont tous représentés au sein du Comité de gestion intégrée des pêches (voir *graphique* 5), qui aura la responsabilité d'établir les objectifs et d'évaluer le rendement des trois secteurs.

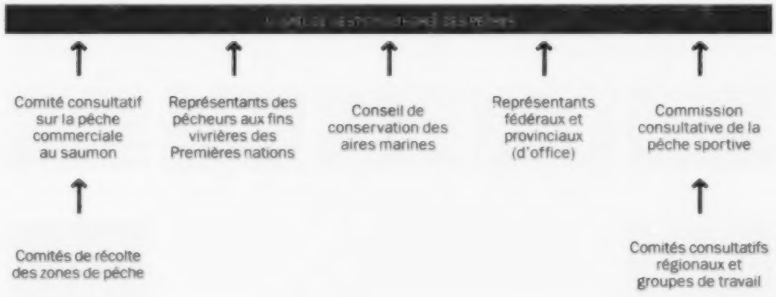
Nous recommandons que le MPO fasse appel sans délai au Comité de gestion intégrée des pêches pour trouver la meilleure façon de mettre sur pied de nouveaux accords de coordination dans le domaine de la pêche. Un des aspects essentiels de ce système reste que la pêche commerciale ne doit s'exercer qu'en vertu de plans établis en coopération avec le Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon et approuvés par le MPO dans le cadre du plan de gestion intégrée.

La composition du Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon et des Comités de récolte des zones de pêche doit être ajustée avec le temps pour inclure la représentation de nouveaux participants comme les Nisga'a et autres Premières nations qui pratiquent la pêche commerciale en vertu d'accords provisoires assortis de dispositions dans les traités et les ententes sur les récoltes. De cette façon, les plans de pêche des Premières nations peuvent être inclus dans les plans de gestion intégrée.

Le MPO doit prêter son soutien au Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon pour que ce dernier puisse s'établir en tant qu'entité juridique et groupe représentatif, légalement constitué, capable de réunir des fonds auprès de ses membres et de conclure des ententes de cogestion telles que décrites précédemment.

Selon nous, ce nouveau système participatif de gestion du saumon fournira une base beaucoup plus prometteuse pour gérer la ressource. Appliqué de concert avec nos propositions d'amélioration des droits régissant le travail des pêcheurs, qui seront décrites en détail dans le prochain chapitre, ce système établira les bases d'une pêche du saumon mieux aménagée et viable économiquement.

graphique 5
Structure consultative pour la gestion du saumon



Le Comité consultatif sur la pêche commerciale du saumon, la Commission consultative de la pêche sportive, les pêcheurs aux fins vivrières des Premières nations et le Conseil de conservation des aires marines sont tous représentés au sein du Comité de gestion intégrée des pêches (voir *graphique* 5), qui aura la responsabilité d'établir les objectifs et d'évaluer le rendement des trois secteurs.

Nous recommandons que le MPO fasse appel sans délai au Comité de gestion intégrée des pêches pour trouver la meilleure façon de mettre sur pied de nouveaux accords de coordination dans le domaine de la pêche. Un des aspects essentiels de ce système reste que la pêche commerciale ne doit s'exercer qu'en vertu de plans établis en coopération avec le Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon et approuvés par le MPO dans le cadre du plan de gestion intégrée.

La composition du Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon et des Comités de récolte des zones de pêche doit être ajustée avec le temps pour inclure la représentation de nouveaux participants comme les Nisga'a et autres Premières nations qui pratiquent la pêche commerciale en vertu d'accords provisoires assortis de dispositions dans les traités et les ententes sur les récoltes. De cette façon, les plans de pêche des Premières nations peuvent être inclus dans les plans de gestion intégrée.

Le MPO doit prêter son soutien au Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon pour que ce dernier puisse s'établir en tant qu'entité juridique et groupe représentatif, légalement constitué, capable de réunir des fonds auprès de ses membres et de conclure des ententes de cogestion telles que décrites précédemment.

Selon nous, ce nouveau système participatif de gestion du saumon fournira une base beaucoup plus prometteuse pour gérer la ressource. Appliqué de concert avec nos propositions d'amélioration des droits régissant le travail des pêcheurs, qui seront décrites en détail dans le prochain chapitre, ce système établira les bases d'une pêche du saumon mieux aménagée et viable économiquement.

graphique 5
Structure consultative pour la gestion du saumon

Chapitre 5 Garantir l'accès aux ressources

Dans les chapitres précédents, nous avons étudié les principaux changements que doit subir la gestion des pêches afin de s'ajuster aux besoins environnementaux et aux traités avec les Premières nations. Dans le présent chapitre, nous allons examiner les différents moyens d'accroître le rendement des pêches, « y compris les accords qui assurent un accès garanti et à long terme aux pêcheurs », comme le mentionnait l'énoncé de notre mandat.

Les politiques qui régissent les droits d'accès aux ressources sont des documents-clés garantissant la croissance économique. (Pour des raisons pratiques, nous utiliserons le terme « droits » dans ce rapport pour parler de toutes les formes d'accès légal aux ressources halieutiques.) Nous ferons valoir dans ce chapitre le besoin d'une meilleure garantie et d'une plus grande protection des droits pour que les pêcheurs et les entreprises de pêche puissent investir avec confiance et tirer le plus de bénéfice possible des captures.

Il est sans aucun doute très possible d'améliorer les rendements économiques de la pêche commerciale en réduisant la capacité et les coûts, en augmentant la valeur des produits de la pêche et en éliminant les accords de réglementation qui font obstacle aux établissements efficaces. La durabilité de notre industrie dépend de ces améliorations puisqu'elle est en concurrence avec des marchés internationaux qui, à travers la bonne gestion et l'exploitation efficace de leurs ressources, ont rendu leurs industries plus prospères et plus solides que la nôtre mais également beaucoup plus compétitives.

LES DROITS DE PÊCHE ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA RESSOURCE

Au cours des dernières décennies, les droits de pêche sont devenus graduellement plus restreints et plus clairement définis. Jusqu'à la fin des années 1960, n'importe qui pouvait pêcher pour des raisons commerciales ou récréatives. Les droits des pêcheurs ne se distinguaient pas des droits du reste de la population. Le résultat de cette politique « portes ouvertes » fut que toute pêche rentable attirait de nouveaux venus. Par conséquent, les flottilles augmentaient en nombre – même s'il y en avait déjà plus que le nombre nécessaire par rapport au poisson disponible – et les gains baissaient avec l'augmentation des coûts.

À la fin des années 1960, le ministre canadien des Pêches a rompu avec la politique traditionnelle de pêche ouverte et a imposé un « gel » du nombre de bateaux détenant un permis de pêche au saumon. Cette politique de « limite des permis » a ensuite été élargie à plusieurs autres espèces au Canada et fut adoptée dans d'autres pays. Dans les années qui ont suivi, les gouvernements ont également racheté des permis de propriétaires de navires déjà établis dans le but de réduire le nombre excessif de flottilles.

Cet effort n'a cependant pas pu éviter l'expansion exagérée de la capacité de pêche. L'incitatif économique pour les propriétaires de navires d'accroître la capacité de captures n'avait pas changé. Ils ont tout simplement construit de plus grands bateaux, équipés d'engins sophistiqués qui leur permettaient de trouver, de capturer et de transporter le poisson. Le gouvernement a répondu en restreignant davantage la taille et le tonnage des navires, le nombre d'engins de pêche, etc. Le cycle infernal d'expansion de la capacité de pêche et de course à la réglementation visant à limiter cette expansion s'est poursuivi.

Dans les années 1980, une nouvelle méthode commença à attirer l'attention. Au lieu d'émettre des permis d'autorisation de pêche et de voir les pêcheurs se disputer les captures, les droits de pêche allaient désormais spécifier la part du total autorisé des prises pour chaque détenteur de permis. Ce système de gestion de « quotas individuels » a ensuite été adopté par plusieurs pêches commerciales sur les côtes Pacifique et Atlantique du Canada ainsi que dans d'autres pays où la pêche est une industrie importante.

De nos jours, la pêche en Colombie-Britannique est régie par des permis de pêche ou autorisations délivrés par le ministre des Pêches et des Océans ou, dans le cas de la pêche récréative en eau douce, par le gouvernement provincial. Il existe une grande variété de droits de pêche commerciale et, parce qu'ils ont été instaurés à différentes époques pour répondre à des conditions et des besoins changeants, ils diffèrent grandement tant par la forme que par la nature. D'autres autorisations incluent des permis collectifs pour la pêche autochtone vivrière, sociale et cérémoniale, des permis de pêche commerciale, des permis de pêche récréative, des permis pour la capture de saumons en surnombre par rapport aux besoins en géniteurs et des permis scientifiques autorisant la récolte de poissons à des fins de recherche ou pour les aquariums.

LES DROITS DE PÊCHE EXISTANTS ET L'ABSENCE DE GARANTIE

Plusieurs aspects des droits de pêche touchent la garantie de leurs détenteurs et ils varient grandement, surtout en ce qui concerne les permis de pêche commerciale. Par exemple, leur période de validité ou leur durée s'étend d'une année, pour la plupart des permis, jusqu'à perpétuité dans le cas des traités. Certains fournissent le droit à une quantité déterminée de poissons alors que d'autres ne précisent aucune quantité. Certains permis se rapportent à des navires tandis que d'autres sont émis pour des personnes ou des sociétés. Il y en a qui peuvent être transférés, d'autres pas et il existe de nombreuses autres incohérences. La courte période de validité et l'absence du droit au renouvellement systématique des permis de pêche commerciale ne fournissent que peu de garanties à leurs porteurs.

Un autre facteur déterminant pour la garantie des droits est la portée et le caractère exécutoire contre l'empiètement par un tiers. Les droits autochtones issus d'un traité bénéficient d'une protection constitutionnelle, mais la plupart des autres permis de pêche n'offrent aucune garantie contre une tierce partie. De plus, la vulnérabilité des pêcheurs commerciaux et sportifs face aux actions des autres pêcheurs ou des autorités de réglementation et les effets néfastes que peuvent générer de pareilles intrusions ont contribué à créer des sentiments d'insécurité et d'anxiété.

VERS UN SYSTÈME MODERNE DE DROITS DE PÊCHE COMMERCIALE

Afin d'accroître le rendement économique de la pêche, le mécanisme de délivrance de permis doit subir des réformes. Les accords d'octroi de licence doivent devenir clairs, sécuritaires, renouvelables et transférables.

Premièrement, nous avons remarqué le besoin d'une définition précise des droits conférés. Ainsi, un pêcheur de mollusques et de crustacés qui détient le droit d'exploiter une zone intertidale déterminée possède un droit mieux défini que celui qui détient un permis pour une quantité non définie de mollusques et crustacés partout, en concurrence avec tous les autres. De même, un pêcheur qui a le droit à une part déterminée du total acceptable de la capture a un droit mieux défini que celui qui n'en a pas. Avec la hausse de la demande de poissons et une plus grande concurrence entre les pêcheurs, il est de plus en plus important de clarifier la définition des permis des pêcheurs en regard de la garantie qui y est assortie.

La tendance vers des droits quantifiés a beaucoup progressé au cours des 15 dernières années alors que l'adoption de quotas individuels était favorisée dans la plupart des pêches commerciales. Quant à la pêche autochtone, les nouveaux droits acquis par les règlements conventionnels stipulent en détail les droits de pêche en termes de quantité permise, remplaçant ainsi des droits définis plus subjectivement et les droits des ententes sur la récolte sont quantifiés comme les quotas individuels. Par ailleurs, même les droits des pêcheurs sportifs sont déterminés par un nombre-limite de prises.

Il est important de noter qu'il n'en est pas de même pour la pêche au saumon. En effet, les permis ne déterminent pas la quantité de poissons qui peuvent être capturés. C'est aussi le cas pour les permis de pêche au crabe, aux crevettes pêchées au chalut, au poisson de fond pêché à la ligne, à la palourde intertidale, au thon et à d'autres espèces mineures.

Deuxièmement, pour être garantis, il faut que les droits des pêcheurs soient à long terme et puissent être améliorés grâce à des dispositions de renouvellement.

Les pêcheurs qui investissent dans des navires et des équipements coûteux ont besoin d'être rassurés, en sachant que leur accès aux ressources sera protégé au moins jusqu'à ce qu'ils récupèrent leur investissement, ce qui peut prendre de nombreuses années.

Les modalités de la plupart des permis actuels de pêche commerciale, valides pour un an et renouvelables à la discrétion du ministre, sont de toute évidence inadaptées. Le modèle des ententes sur les récoltes est beaucoup plus approprié pour les entreprises commerciales modernes : la durée de validité de ces ententes « renouvelables à perpétuité » est de 25 ans et elles peuvent être remplacées à la demande du porteur après 15 ans, avec une possibilité de renouvellement pour 25 ans supplémentaires.

Vient ensuite la question de la transférabilité. Les droits non transférables n'ont aucune valeur marchande et ne peuvent servir de garantie. Plus importante encore pour le rendement économique à long terme, la transférabilité est essentielle pour la redistribution des droits à ceux qui peuvent tirer la meilleure valeur de la ressource et pour permettre aux pêcheurs d'ajuster leurs capacités de production pour une efficacité maximale.

Aujourd'hui, le transfert des permis de pêche commerciale est souvent restreint. Par exemple, une fois qu'un permis est octroyé à un propriétaire d'un bateau de pêche, il ne peut plus être transféré à un autre bateau. Certains permis de pêche, notamment ceux relatifs aux œufs sur varech et aux palourdes intertidales, ne sont jamais transférables. Les quotas individuels sont aussi soumis à des restrictions en matière de transférabilité. Certains quotas de pêche ne sont pas divisibles et d'autres ne peuvent être commercialisés séparément du permis. Par ailleurs, certaines pêches contingentées, comme celle du flétan, ont des quotas minimum et maximum associés à chaque permis. En fait, toutes les pêches contingentées ont des limites sur les quotas associés à un permis.

Puisque des quotas individuels ont été ajoutés à des bateaux détenant déjà un permis de pêche, certains quotas doivent être appliqués à des navires particuliers, nuisant ainsi au transfert et à la rationalisation de l'activité de pêche sans raison valable. Les pêcheurs ont besoin de souplesse pour combiner les droits de pêche sur deux ou plusieurs espèces de façon à pouvoir utiliser les bateaux le plus avantageusement possible, ce qui est difficile avec les restrictions actuelles.

De plus, les droits liés aux quotas sont soumis à une multitude de restrictions, sans logique apparente, sur leur transférabilité, leur divisibilité et leurs modalités d'utilisation, le tout réduisant, dans une plus ou moins grande mesure, l'efficacité avec laquelle ils peuvent être employés.

Vu sous cet angle, le système de permis et de quotas pour la pêche commerciale ressemble à un méli-mélo de droits. En termes d'éléments essentiels de clarté, de garantie, de renouvellement et de transférabilité, le système ne répond pas aux attentes.

Le présent système de permis et de quotas, d'une durée de validité d'un an sans garantie de renouvellement, est manifestement inapproprié et il y a par ailleurs beaucoup à gagner en améliorant aussi d'autres aspects de la nature des droits des pêcheurs. Des changements encore plus fondamentaux sont également nécessaires pour rendre la base économique de la pêche au saumon beaucoup plus prometteuse. Il faut une réforme, c'est urgent.

MODERNISER LE SYSTÈME DE PERMIS ET DE QUOTAS

Le système de quotas individuels, déjà adopté pour plusieurs secteurs de la pêche commerciale, a été la première étape vers l'établissement d'un cadre stratégique qui permettra aux pêches d'atteindre leur véritable potentiel économique. La deuxième étape consiste à donner aux personnes qui vivent de la pêche la garantie et la sécurité dont elles ont besoin pour améliorer leur rendement économique. Cela signifie qu'il faut mettre de l'ordre et de la cohérence dans le fouillis actuel d'accords d'octroi de licences et fournir aux détenteurs de droits de pêche une plus grande assurance et une meilleure protection de leur accès aux ressources.

Nous proposons l'adoption des recommandations suivantes pour toutes les pêches gérées par des quotas individuels :

1 Les dispositions séparées portant sur les permis et les quotas doivent être réunies en un seul « permis à contingent individuel » : chaque permis autoriserait son détenteur à prendre un pourcentage déterminé du total acceptable de la capture commerciale pour l'espèce concernée jusqu'à la fin de la durée de sa validité;

2 Les permis à contingent individuel doivent être octroyés à des personnes, des entreprises ou associations et non à des bateaux;

3 La durée des permis de pêche doit être allongée de la même manière pour tous les groupes de pêche commerciale. Nous recommandons d'accorder aux permis à contingent individuel la même durée que celle des permis octroyés aux Premières nations en vertu des ententes sur les récoltes (soit de 25 ans, remplaçable après 15 ans par 25 nouvelles années, et « renouvelable à perpétuité »). Cette recommandation suggère également que la loi soit modifiée comme nous conseillons de le faire plus loin dans ce rapport, mais il est clair que ce processus prendra du temps, alors que la mise en place des réformes doit se faire au plus vite.

Entre-temps, nous recommandons au ministre d'émettre des permis à contingent individuel pour cinq ans et d'annoncer son intention de faire des réformes législatives afin qu'il puisse octroyer des permis de 25 ans, « renouvelables à perpétuité ». Le ministre doit aussi faire savoir que si des changements ne sont pas adoptés d'ici cinq ans, il émettra de nouveau des permis d'une durée de cinq ans.

4 Les restrictions sur la transférabilité et la divisibilité des permis et des quotas, leur lien avec les bateaux et les autres obstacles entravant leur souplesse doivent être éliminés.

5 Les dispositions sur les permis à contingent individuel doivent être énoncées dans les règlements liés à la Loi sur les pêches, élimin-ant ainsi les éléments discrétionnaires. Pour mieux protéger ces droits contre toute tentative de restriction, la réglementation devrait stipuler qu'aucun permis à contingent individuel ne sera émis sans le consentement des pêcheurs établis dans le secteur concerné; et

6 Des modalités annuelles sur les permis devraient être utilisées pour autoriser et gérer les activités de pêche en conformité avec les plans de gestion de la pêche.

Ces réformes fourniront aux pêcheurs commerciaux une plus grande protection qu'avant et permettront l'intégration de la pêche commerciale en vertu des ententes sur les récoltes et autres accords. De plus, ces réformes assureront un cadre stratégique à partir duquel les accords de cogestion pourront être élaborés.

PROFITER DU SUCCÈS DU SYSTÈME DES QUOTAS

Lorsque le programme de quotas individuels vit le jour, les pêcheurs et les gestionnaires ont vite profité de l'amélioration de la gestion des ressources et de l'augmentation du rendement économique.

En réorientant les efforts des pêcheurs qui, plutôt que de prendre le plus de poissons possible, ont recours aux méthodes les plus efficaces pour les capturer, le programme de quotas individuels met un terme à la concurrence et diminue les risques de voir les propriétaires de bateaux se suréquiper. L'élimination subséquente de la capacité excessive et l'augmentation de l'efficacité ont fait baisser les coûts. Libérés des pressions de la concurrence, les pêcheurs ont trouvé des moyens de hausser la valeur de leur production. Ces améliorations sont d'ailleurs apparentes quand on observe l'augmentation des revenus des pêches, autres que celle du saumon, comme nous l'avons noté dans le chapitre 2, et, par conséquent, la hausse de la valeur des droits liés aux quotas individuels.

Ces bénéfices ont été très vite réalisés pour la pêche au flétan, où les quotas individuels ont été pour la première fois mis à l'essai à grande échelle sur la côte du Pacifique. Le flétan peut être pêché à longueur d'année. Cependant, avant l'introduction des quotas, le flétan avait attiré tellement de pêcheurs que, pour protéger les stocks de la surpêche, la saison d'ouverture a dû être progressivement réduite. Dans les années 1990, seulement six jours de pêche par année étaient autorisés et la plupart des poissons étaient congelés.

Lorsque le programme de quotas individuels a été adopté, les avantages sont vite apparus. Les pêcheurs de flétan de la côte ouest du Canada ont commencé à récolter leurs prises lorsque les conditions économiques et météorologiques étaient les plus propices. Les pêcheurs prenaient le temps et faisaient l'effort nécessaire pour nettoyer et préparer leurs prises pour en maximiser la valeur sur le marché du poisson frais, réussissant ainsi à faire augmenter le prix de 50 %. Pour hausser leurs profits, au plan fiscal et dans leur porte-monnaie, ils ont réduit les coûts liés à leurs bateaux et à leurs engins de pêche en éliminant l'équipement en excès pour récolter leur part le plus efficacement possible.

Les profits réalisés par la pêche au flétan ont été remarquables. Dans d'autres types de pêches où on a imposé des quotas individuels, on a connu des résultats semblables.

Ce programme a fait les preuves de son efficacité en réalisant trois des objectifs de la politique énoncés dans notre mandat : améliorer le rendement économique, assurer une meilleure durabilité et amener les pêcheurs à participer personnellement à une gestion constructive des pêches.

Contrairement aux autres systèmes de réglementation, les quotas représentent un moyen de contrôler directement les prises à l'intérieur de niveaux renouvelables. C'est une tâche qui devient de plus en plus exigeante, comme nous l'avons indiqué dans le chapitre précédent.

L'expérience au Canada et dans d'autres pays démontre que lorsqu'un détenteur de quotas dans une catégorie de pêche donnée se retrouve avec des parts bien définies de prises, il cherche des moyens de protéger et d'améliorer ses droits par une meilleure surveillance de la pêche, de la collecte de données, du respect de la réglementation et de la gestion et de l'amélioration des stocks. Un des résultats est un degré élevé de coopération dans la gestion de la pêche réglementée par quotas individuels, l'amélioration des données de captures et autres données de gestion et l'autofinancement de ces réformes de gestion.

À la lumière de la façon dont le système de quotas individuels a été appliqué dans certains secteurs des pêches, nous estimons que la gestion par quotas devrait être étendue au reste des pêches sur la côte du Pacifique.

Lorsque le programme de quotas individuels a été adopté, les avantages sont vite apparus.

Nous reconnaissons cependant qu'il existe une opposition au système de quotas dans le secteur de la pêche, crainte alimentée par la menace de la « privatisation » d'une ressource publique, la perte d'emplois provoquée par la rationalisation des activités des flottilles et la monopolisation des droits par les grandes sociétés de pêche.

Le système de quotas individuels adopté au Canada (et que le présent rapport appuie) ne modifie pas le titre de propriété de la ressource et ne privatise pas la ressource publique. Dans le système d'octroi de permis aux bateaux de pêche comme dans celui de quotas individuels, l'accès aux ressources est limité aux détenteurs de permis ou de quotas. Les quotas individuels ne modifient les droits de récolte qu'en les quantifiant au lieu de les laisser illimités. Les droits de pêche s'alignent ainsi mieux sur la façon dont nous distribuons les droits d'exploitation de la forêt, de l'eau et des autres ressources publiques renouvelables.

Il est certain qu'avec un système de quotas, le nombre de bateaux et de pêcheurs peut diminuer. Le nombre de bateaux actifs dans les pêches au flétan, à la morue charbonnière et au poisson de fond a baissé environ de moitié tandis qu'il a diminué davantage dans les pêches au hareng, à l'oursin et à l'holothurie. Toutefois, ces données ne rendent pas justice à l'effet positif de ce système sur les perspectives d'emploi. Au lieu d'avoir de nombreux travailleurs pour une courte période saisonnière, le secteur de la pêche emploie une main-d'oeuvre limitée mais qui a accès à un travail régulier, à long terme et mieux rémunéré. Quand les pêcheurs ont l'occasion d'accroître la valeur de leurs prises en nettoyant le poisson et en le préparant à la vente, ils procurent plus d'emplois et les travailleurs deviennent plus compétents et professionnels. Le résultat est moins d'emplois, mais des emplois d'une qualité supérieure.

Nos recherches nous ont amené à conclure que les pêches gérées par des permis octroyés aux bateaux sans limites imposées sur les prises, notamment dans le cas de la pêche au saumon, offrent des perspectives très sombres pour l'emploi. De nombreux propriétaires de bateaux ont réduit leur personnel aux membres de leur famille, qui partagent de maigres profits. Cependant, grâce aux réformes de gestion, même la pêche au saumon possède aujourd'hui la capacité de produire beaucoup plus de valeur et de profits par personne employée.

Malgré les inquiétudes exprimées sur la concentration de la propriété que pourrait produire un système de quotas, il ne s'est pas créé de monopole dans le secteur des pêches régi par le programme des quotas et il est peu probable que cela se produise.

La pêche au saumon, qui n'est pas gérée par ce programme, a longtemps été source de toutes les craintes concernant la mainmise sur tous les droits de pêche par les grandes sociétés. Mais, même dans ce cas, les entreprises de transformation possèdent près de 20 % des permis des bateaux senneurs et presque aucun permis pour le secteur de la pêche au filet maillant et à la ligne traînante. Une meilleure indication du contrôle limité des sociétés sur la pêche est le fait que les permis des entreprises

de transformation ne représentent que 10 % du total des prises de saumon rouge. Nous n'avons aucune raison de croire que les grandes sociétés rechercheront à augmenter leurs droits de pêche aux termes des arrangements que nous recommandons ci-dessous.

L'industrie du saumon est en crise et sur son déclin. Dans l'état actuel des choses, la pêche du saumon n'est pas économiquement viable; en fait, elle est près de déposer son bilan. Les gouvernements sont placés devant l'alternative suivante : soit assister à sa disparition, soit instaurer des changements fondamentaux pour restaurer sa viabilité. Comme indiqué au chapitre 4, la première étape serait de mettre en place un plan de gestion qui assurera que le surplus de stocks exploitables puisse être totalement utilisé sans risque. Puis, comme nous l'avons proposé précédemment, la deuxième étape consisterait à fournir une certitude et une garantie en délivrant des permis à long terme. Enfin, la troisième étape serait d'assurer une base économique plus rationnelle sur laquelle les pêcheurs pourraient mener leurs activités.

Nous avons étudié de nombreuses possibilités pour réaliser ce plan et nous avons conclu que la solution la plus pratique et la plus efficace serait basée sur des parts définies de prises. Nos propositions s'inspirent des bons résultats obtenus par le système de partage des pools dans le cas de la pêche au hareng et par le programme de quotas individuels adopté dans d'autres secteurs des pêches. Cependant, compte tenu de la complexité de la structure de la pêche au saumon, nous proposons que plus de responsabilités soient confiées à plusieurs organismes de pêcheurs par secteur d'engins et par région.

En premier lieu, nous recommandons que le ministère des Pêches et des Océans (MPO) réaffirme sa politique de répartition sur toute la côte Pacifique, y compris l'attribution du saumon entre les trois secteurs commerciaux pour garantir sa cohérence avec le nouveau plan de gestion du saumon.

Puis, les parts individuelles des pêcheurs de saumon devant servir de base à un système de partage de prises doivent être déterminées par les pêcheurs eux-mêmes. Nous recommandons que le MPO appelle chaque Comité de récolte de zone à choisir sa manière de répartir les parts des prises de saumon entre ses membres et à fournir un soutien statistique et analytique pour cette tâche. Les Comités de récolte de zone doivent être libres de décider de l'attribution de parts égales à partir de l'historique des captures ou sur toute autre règle valable dans la mesure où ils le font avant la fin de 2004. Par conséquent, chacune des parts des prises autorisées pour les pêcheurs doit être déterminée une fois pour toutes et figurer dans les permis à contingent individuel à long terme, comme indiqué précédemment dans le présent chapitre.

Les parts individuelles des captures autorisées pour les pêcheurs doivent être transférables entre les régions et à l'intérieur de celles-ci de sorte que les quantités ne pouvant pas être pêchées, pour une raison ou une autre, dans une région, puissent l'être dans une autre région (disposition sujette à l'approbation du MPO qui doit tenir compte de toute question de conservation).

Ces dispositions permettront l'exécution des ajustements nécessaires dans certains types de pêches, tel qu'indiqué au chapitre 4.

LA MISE EN ŒUVRE

Nous avons étudié la possibilité que chaque secteur de pêche au saumon ou une partie des flottilles pêchant dans le secteur puisse adopter les nouveaux accords à des périodes différentes. Cependant, cela voudrait dire que les flottilles fonctionnent sous deux régimes différents, ce qui créerait, pendant un certain temps du moins, des iniquités. Avec un ou plusieurs secteurs de pêche opérant avec des permis à entrées limitées aux côtés d'autres fonctionnant en vertu d'ententes sur les récoltes ou de partages des prises, il serait difficile, pour les raisons précitées, de traiter les deux groupes équitablement dans l'acquisition des droits de pêche, notamment sur la question du transfert quand les Premières nations demanderaient à obtenir des droits dans le partage des prises.

Il ne serait pas non plus possible de fournir aux pêcheurs qui travaillent avec des permis de bateaux de pêche le même accès aux ressources qu'à ceux travaillant selon le système du partage des prises parce que le premier groupe continuerait de représenter un danger pour les stocks faibles ou à abondance indéterminée.

De plus, le nouveau système adopté pour la pêche au saumon, comme pour d'autres sortes de pêche, comprendra un contrôle plus rigoureux que le présent régime afin d'assurer le respect des règlements et la responsabilisation des parties. Les deux systèmes fonctionnant en parallèle voudraient dire que certains pêcheurs seraient assujettis à des exigences de déclaration beaucoup moins sévères que d'autres, y compris ceux relevant des ententes sur la récolte.

De plus, la présence de certains pêcheurs détenant des droits de capture illimités pourrait engendrer un abus du système de partage des prises en ouvrant la voie à la vente de poisson en sus de la part attribuée.

Pour toutes ces raisons, nous recommandons l'adoption des nouveaux accords par tous les secteurs de la pêche au saumon au même moment et le plus rapidement possible, ce qui, selon nous, peut être fait avant l'ouverture de la saison 2005.

Le MPO doit commencer à inviter immédiatement le tout nouveau Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon à se lancer dans des consultations sur la manière d'instaurer le plus efficacement les permis de partage des prises, de manière rapide et équitable. Le ministre devrait annoncer une date pour l'entrée en vigueur du nouveau régime.

Suite à ces premières étapes, les huit Comités de récolte des zones de pêche au saumon devraient disposer de quelques mois pour fournir des avis sur la mise en œuvre du nouveau système. Cette étape doit inclure certaines méthodes de distribution des profits ou des prises lorsque l'effort est limité pour des raisons de conservation, comme nous l'avons expliqué au chapitre précédent. S'il advenait qu'un comité ne puisse s'entendre sur une méthode, le ministre devrait alors répartir les parts entre les détenteurs de permis de la région.

La Loi sur les espèces en péril ou d'autres obligations pourraient se traduire dans l'avenir par davantage de surplus de saumon qu'on laissera remonter jusqu'à l'amont des rivières. En vertu des accords sur le partage des récoltes proposés dans le présent rapport, les géniteurs en surplus qui ne sont pas attribués aux Premières nations, conformément aux ententes sur les récoltes, doivent être considérés comme faisant partie de la prise commerciale autorisée pour les détenteurs de permis à contingent individuel.

AUTRES ESPÈCES

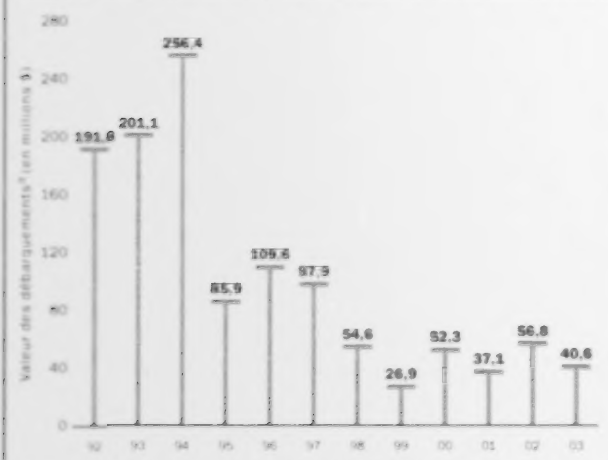
La pêche des autres espèces toujours régies par des permis accordés aux bateaux pour des quantités indéterminées (comme la pêche aux crevettes, aux crabes, au poisson de fond pêché à la ligne et à d'autres espèces) doit également se convertir au système de quotas individuels le plus tôt possible. Certains pêcheurs de ces espèces ont examiné quelle serait leur situation en vertu des quotas individuels et quelles possibilités ils auraient pour allonger leur saison de pêche, réduire la capacité, contrôler le braconnage et accroître leurs revenus. Alors que les répercussions pour chaque espèce varient, tous ces pêcheurs bénéficieraient d'une protection accrue et de possibilités liées à la cogestion de leurs activités de pêche.

UN REGISTRE DES PERMIS

Un nouveau système d'enregistrement officiel des permis constituerait un ajout important, en mesure de retracer les permis et de garantir les droits aux quotas et aux transferts. Il tiendrait à jour la délivrance des permis et des accords de gestion en actualisant les informations sur tous les droits des pêcheurs dont les prises seront consignées et en permettant une redistribution plus souple des droits entre les porteurs de permis. Il faciliterait également le financement d'entreprises de pêche.

graphique 6

Valeur du saumon au débarquement au cours des dix dernières années



Source : 1992 à 1995 : *Fisheries Production Statistics of British Columbia*, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et des Pêches, Victoria, 1996; 1996 à 2003 : *Commercial Summaries as of February 16, 2004*, Pêches et Océans Canada, Ottawa, 2004.

* Inclut les bonis et les paiements de livraison directe excepté pour 2003.

Traditionnellement, le secteur de la pêche a souffert d'un difficile accès aux ressources et aux services financiers. Les banques et autres institutions de prêts se sont montrées réticentes vis-à-vis du secteur des pêches en raison des risques importants qu'il représentait, de son instabilité et de ses frais indirects élevés. Un autre élément dissuasif a été le manque de protection des droits de pêche; parce que les permis de pêche commerciale ne sont que d'une durée d'un an et qu'ils peuvent être annulés à la discrétion du ministre, sans mesure compensatoire, les prêteurs ne sont généralement pas disposés à les appuyer à titre de garant. Ce problème peut être réglé en renforçant les droits de pêche, comme nous venons de le proposer. Un registre national facilitera aussi l'accès au capital en mettant en place un mécanisme qui établit une créance s'appuyant sur l'actif de l'emprunteur.

En fait, le MPO conserve les dossiers de permis mais il a été réticent à créer un registre national en raison des coûts et des responsabilités. Dans d'autres pays, c'est le secteur de la pêche lui-même qui a conçu et assumé les frais d'un tel registre; la Nouvelle-Zélande en est un bon exemple. Au Canada, le gouvernement de la Colombie-Britannique pourrait jouer un rôle important en regard de ses responsabilités dans l'enregistrement des acheteurs de poissons et de son expérience dans l'enregistrement des terres, les quotas en agriculture et d'autres formes de droits. Malgré tout, l'idéal serait que le secteur de la pêche puisse assumer les frais. À cette fin, nous recommandons que le MPO entame les consultations avec l'industrie de la pêche et le gouvernement de la Colombie-Britannique sur la question de la structure et de la mise en place d'un registre des permis approprié.

LES DROITS DE PÊCHE RÉCRÉATIVE

Nos consultations ont révélé des inquiétudes chez les pêcheurs sportifs, tout comme celles exprimées par les pêcheurs commerciaux sur la protection de l'accès à la ressource. Cependant, le motif invoqué dans le cas de la pêche récréative est différent. Il concerne la perspective de mise en place de parts de prises fixes pour les récoltes autochtones et commerciales, ce qui pourrait nuire à l'expansion du secteur récréatif.

Les prises de la pêche récréative sont contrôlées par des limites quotidiennes de prises, des limites de possession et, dans certains cas, des limites annuelles imposées aux pêcheurs individuels. Il existe également des restrictions sur les périodes où peut se pratiquer la pêche et sur les lieux et les équipements de pêche. Cependant, il n'y a aucune limite quant au nombre de permis de pêche sportive accordés.

En 1999, suite à un réexamen détaillé de la politique de répartition du saumon, le ministre a accordé au secteur de la pêche récréative la priorité à l'accès au saumon quinnat et coho. Il a également consenti à ce secteur une part de 5 % des prises de saumon rouge, rose et kéta en plus d'avoir récemment fixé à 12 % du total des prises commerciales et récréatives la part du flétan disponible réservé aux pêcheurs sportifs. (Toutes ces dispositions sont assujetties avant tout aux droits prioritaires des autochtones.) Aucune nouvelle restriction n'a été, jusqu'à présent, appliquée au secteur récréatif car l'attribution dépasse toujours le besoin des pêcheurs sportifs.

Les permis de pêche dans ce secteur rapportent au gouvernement fédéral des revenus de 6 à 7 millions de dollars annuellement. Ces recettes ne sont pas associées aux dépenses reliées à la gestion de la pêche récréative et dépassent considérablement les dépenses courantes.

LA PART DE LA PÊCHE RÉCRÉATIVE DANS LES PRISES

Les représentants des organismes de pêche récréative que nous avons consultés se sont opposés au système de distribution d'une part fixe des prises au secteur récréatif. Nonobstant leur opinion que les parts fixes ne sont pas conformes au droit public de pêcher, ils ont invoqué deux raisons. La première est qu'en dépit de la baisse de la pêche récréative au cours des dernières années, on s'attend à une reprise graduelle et ils rejettent l'idée d'avoir à acheter des quotas additionnels du secteur commercial. La deuxième explication fait valoir que la pêche sportive est particulièrement vulnérable face aux changements dans la ressource disponible, en particulier les camps de pêche et les services de guide qui souffrent longtemps d'une mauvaise année de pêche. L'intérêt du secteur récréatif commande l'accès à une ressource halieutique stable, soit une augmentation de sa part relative des récoltes durant les périodes de faible abondance et vice-versa. Ainsi, ce secteur plaide pour une attribution annuelle de poissons pour la pêche récréative ayant priorité sur la pêche commerciale et se basant simplement sur la prise prévue par le secteur sportif.

Selon nous, le principe de l'équité commande que le secteur récréatif reçoive une part équitable des stocks dont il dépend, que cette part soit aussi protégée que celle des secteurs commerciaux et qu'il existe des possibilités de procéder à des ajustements de ses prises. Cette position soulève deux questions : Comment déterminer la part initiale? Comment faire les ajustements subséquents?

Il serait trop perturbateur de déterminer les parts de la pêche récréative à chaque année et cette politique entrerait en conflit avec l'objectif d'accroître la garantie et la sécurité de la pêche commerciale. De plus, nous ne voyons aucune raison de changer pour l'instant les priorités déjà établies du secteur de la pêche sportive pour le saumon quinnat et coho, ni de modifier ses parts des captures du flétan et d'autres espèces de saumon. Cependant nous pensons que ces parts devraient être garanties au secteur récréatif pour une plus longue durée et que des dispositions explicites devraient être adoptées pour des ajustements futurs.

En ce qui concerne les ajustements subséquents dans les parts du secteur récréatif, il existe deux approches possibles. La première consiste à traiter la part récréative de la même manière que la pêche commerciale. Une fois que la répartition initiale serait faite, les pêcheurs sportifs pourraient avoir accès à des arrangements réglementaires et financiers afin de participer à la cogestion de leur secteur et ajuster leurs prises en achetant des parts additionnelles du secteur commercial. Il faudrait alors qu'un organisme se charge de représenter les pêcheurs sportifs dans l'exécution de ces fonctions. La Commission consultative de la pêche sportive actuelle pourrait se transformer en organisme à but non lucratif ayant le mandat de négocier un accord de cogestion avec le ministre. Le financement de cet accord devrait être assuré par une portion donnée des droits de permis de pêche sportive ou par un « timbre » (comme le « timbre du saumon ») sur les permis de pêche récréative. Ces mesures fourniraient une structure et des ressources pour permettre aux pêcheurs récréatifs de participer à la gestion de leur secteur, ce qui devrait être encouragé de toute façon.

La deuxième méthode consiste pour le ministre à entreprendre une révision des priorités et des attributions dans le secteur de la pêche récréative après une période raisonnable. À la lumière des fluctuations de la pêche commerciale et des modifications de politiques que nous avons proposées, nous recommandons l'adoption de cette méthode. Plus précisément, nous suggérons que le ministre confirme la priorité des pêcheurs récréatifs pour le saumon quinnat et coho, ainsi que les attributions pour le flétan et les autres espèces de saumon, et qu'il entame une révision de ces dispositions au bout de cinq ans, en regard de l'expérience acquise sur la gestion des quotas et le système des répartitions des captures dans la pêche commerciale.

DES DONNÉES FIABLES SUR LES PRISES : UN BESOIN ESSENTIEL

Alors que les droits de pêche et le système de répartition des récoltes deviennent plus spécifiques quantitativement, le besoin de données sur les prises augmente. L'expérience des quotas individuels et d'autres types de partage des captures, au Canada et ailleurs, montre que la récolte d'informations précises sur la prise de chaque pêcheur est cruciale.

La surveillance et la vérification par une tierce partie indépendante de tous les poissons débarqués sont déjà bien rodées dans les pêches qui utilisent le système de quotas individuels, mais ces accords doivent être étendus à la pêche au saumon et aux autres espèces de sorte que tous les poissons débarqués en vertu des permis de pêche commerciale soient comptés et enregistrés en regard des autorisations octroyées aux détenteurs de ces permis. De plus, des normes similaires doivent être appliquées dans d'autres secteurs. Les données sur les débarquements des pêcheurs sportifs (qui peuvent être mesurés à travers des échantillons) ne sont présentement pas très détaillées alors que les informations sur les prises de la pêche autochtone vivrière restent très approximatives.

Les lacunes des données sur les récoltes de la pêche récréative doivent être corrigées avant la fin des cinq années auxquelles nous avons fait allusion précédemment.

Le besoin de données précises va dans le sens de la pression croissante qui s'exerce sur les producteurs de viande, de poisson et d'autres produits alimentaires afin de pouvoir retracer les produits jusqu'au producteur.

Chapitre 6 La transition

Notre mandat met l'accent sur le besoin d'une vision des pêches, après la ratification de traités avec les Premières nations, afin de réduire l'incertitude sur l'issue des présentes négociations et de s'assurer que les objectifs généraux de la politique des gouvernements provincial et fédéral seront mis de l'avant. Cependant, la signature de traités pourrait prendre des années, peut-être des décennies. Entre-temps, la tâche principale restera d'assurer la transition et de garantir que le processus favorise l'atteinte des objectifs et de la vision des pêches, après la ratification de traités.

En général, la politique devrait promouvoir la signature de traités en éliminant les obstacles, en particulier les craintes et les inquiétudes quant à leur avenir de plusieurs groupes de pêcheurs, cités dans les chapitres précédents. Elle devrait garantir également que les accords de pêche provisoires, ainsi que les ententes aux termes des traités, aideront à intégrer les pêches, à développer la cogestion et à améliorer le rendement économique.

Dans le présent chapitre, nous étudierons plusieurs questions qui doivent être soulevées pour atteindre ces objectifs. Nous allons traiter en premier des mesures qui devraient être prises immédiatement pour procéder à la transition, puis nous allons étudier les besoins à long terme.

LA RÉFORME DE LA DÉLIVRANCE DES PERMIS ET LES ENTENTES DE COGESTION

Le gouvernement devrait entamer, sans délai, la révision du système d'octroi des permis de pêche commerciale – en mettant en place des permis à contingent individuel, comportant une plus longue durée et d'autres améliorations en matière de protection – et des dispositions pour la cogestion, sujets que nous avons abordés aux chapitres 4 et 5. La responsabilité d'entreprendre et de mettre en œuvre ces tâches incombera au gouvernement, mais il devra consulter les représentants du secteur et les associations de cogestion. Ce travail doit être terminé avant l'ouverture de la saison de pêche en 2005.

La réorganisation de la pêche au saumon est la plus urgente. Dans les chapitres antérieurs, nous avons expliqué les raisons de l'importance de cette réorganisation : le besoin de s'adapter à de nouveaux contrôles environnementaux, en particulier la Loi sur les espèces en péril; les progrès dans les négociations avec les Premières nations et les nouveaux engagements en matière de récolte de poisson; la nécessité de transférer des droits de pêche aux Premières nations et de compenser les retraits du secteur commercial; et, la raison la plus importante selon les pêcheurs de saumon, la crise économique qui sévit dans le secteur. Il faudrait se mettre à la tâche immédiatement pour remettre sur la voie du redressement économique la pêche au saumon, comme nous l'avons souligné dans les chapitres 4 et 5 de notre étude.

Parallèlement, le gouvernement fédéral devrait entamer des discussions avec le secteur de la pêche et le gouvernement provincial concernant une structure appropriée pour l'enregistrement des permis.

COMPENSATION

Le transfert des poissons et d'autres ressources prévu après la ratification des traités produira inévitablement des avantages pour certains et des coûts additionnels pour d'autres. Notre mandat nous demande de recommander des moyens de compenser les incidences défavorables que subiront les pêcheurs établis à la suite de la redistribution des droits de pêche découlant de la signature des traités.

S'ENGAGER À COMPENSER

Nous commencerons par la proposition faisant l'objet d'un très large soutien que les coûts des traités – à la fois pour l'augmentation du nombre de poissons pour les pêches vivrière, sociale et cérémoniale (pêche vivrière autochtone) et pour les pêches commerciales – soient assumés équitablement par l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes. Ce qui veut dire que les coûts ne devraient pas peser de manière disproportionnée sur les seuls pêcheurs établis; donc, dans la mesure où leur quote-part de poisson est réduite pour répondre aux exigences des traités, les pêcheurs devraient être compensés. Le ministre des Pêches et des Océans a, à plusieurs reprises, indiqué que ces incidences négatives seraient compensées et certaines mesures d'atténuation ont été adoptées afin de contrebalancer les redistributions aux termes du traité avec les Nisga'a mais il n'y a jamais eu de déclaration officielle à ce sujet.

De plus, les récents engagements pris à l'endroit des Premières nations sur les permis de pêche pour les œufs sur varech ont eu des conséquences négatives sur les autres pêcheurs qui n'ont pas été compensés. Il ne faut donc pas être surpris que nous ayons rencontré lors de nos consultations un certain sentiment d'inquiétude généralisée chez les pêcheurs commerciaux et récréatifs à propos de l'augmentation des parts des Premières nations, dont ils pensent faire les frais sans aucune compensation. Ces craintes face aux intentions du gouvernement et face à l'absence de toute assurance ou garantie, ont contribué à susciter une opposition aux traités.

Cela semble un autre exemple d'obstacle aux traités, né de l'absence de clarté de la politique gouvernementale et non d'un désaccord avec la politique elle-même. Nous avons l'impression que le gouvernement fédéral a l'intention de compenser les pêcheurs dont certains droits seront réduits pour se conformer aux obligations des traités, mais cela n'est pas suffisant. Le gouvernement doit clairement exprimer ses intentions dans un engagement officiel. Ainsi, nous recommandons que le Gouvernement du Canada émette une déclaration officielle affirmant qu'il compensera les pêcheurs établis pour les effets défavorables découlant de la redistribution des droits de pêche aux termes des règlements conventionnels.

MÉTHODES DE COMPENSATION

En ce qui concerne les méthodes de compensation, il existe deux cas généraux à examiner. Lorsque les droits de pêche dans les secteurs régis par le système de quotas individuels sont transférés aux Premières nations, le même nombre de droits doit être alors acheté des offres les plus faibles parmi les détenteurs de quotas dans l'espèce touchée. Dans ce cas, la question de la compensation est résolue équitablement par le biais de transactions impliquant un achat chez des vendeurs consentants.

Jusqu'à ce que des permis de partage ou des quotas individuels soient adoptés dans le secteur de la pêche du saumon et d'autres pêches concurrentielles, la solution restera complexe parce que l'attribution précise de poisson aux Premières nations doit être compensée en retirant des permis du secteur commercial qui ne spécifient pas la quantité de poissons autorisée. Dans ces circonstances, la politique gouvernementale devrait être d'acheter des permis à des personnes autorisées à pêcher dans la région pertinente. L'achat d'un nombre suffisant de permis retirés de la circulation pour réduire une partie de la capacité totale de pêche doit être équivalent à la portion totale autorisée consentie en captures aux Premières nations.

Jusqu'à ce que les permis de pêche commerciale au saumon soient convertis au nouveau système de quotas individuels, la réattribution précise du saumon rouge, telle qu'énoncée dans les traités, doit être compensée par le rachat de permis accordés à des bateaux avec lesquels on pêche normalement toutes les espèces de saumon. Pour calculer le nombre suffisant de permis à racheter pour compenser la réattribution du saumon rouge, la capture mixte doit être convertie en « équivalent saumon rouge ». Toutefois, l'élimination de la pression sur la pêche des (équivalents du saumon rouge) saumons roses et kéta ne compensera toujours pas les réattributions du saumon rouge. En bref, la manière de calculer ces équivalences est source d'inquiétudes et doit absolument être révisée.

QUAND FAUT-IL OFFRIR UNE COMPENSATION?

En général, chaque fois que la création de nouveaux droits de pêche commerciaux touche négativement les pêcheurs établis et chaque fois que les attributions de poissons pour les pêches autochtones vivrières augmentent considérablement, il faudrait acheter des droits équivalents au secteur commercial établi, comme nous l'avons indiqué précédemment.

Il faut aussi faire une remarque supplémentaire. Nous avions observé précédemment que les engagements de fournir des quantités déterminées de poisson en amont des rivières pourraient bien causer des pertes plus importantes en stocks pour les pêches situées en aval que les simples gains en amont. Cette règle reste vraie parce que d'autres stocks de poisson, qui se mêlent au poisson soumis à réglementation en aval, doivent pouvoir aussi s'échapper pour remonter la rivière et ne peuvent être récoltés dans la plupart des cas. Si cela cause des dommages supplémentaires aux pêcheurs commerciaux, il faudrait qu'ils reçoivent aussi une compensation pour cela.

DES ACCORDS PROVISOIRES AVEC LES PREMIÈRES NATIONS

Pendant que les traités sont en cours de négociations, le fondement juridique de la pêche autochtone passera graduellement de la variété de droits et d'accords actuels à des traités et des ententes sur les récoltes. La transition méthodique vers ces nouveaux arrangements oblige le transfert de droits de pêche des pêcheurs établis aux pêcheurs des Premières nations de la façon la plus harmonieuse possible. La pêche autochtone vivrière est déjà très bien établie et les augmentations des prises aux termes des traités ne sont pas supposées présenter des difficultés majeures. La principale méthode adoptée pour fournir des droits de pêche commerciale aux Premières nations, avant la conclusion des traités, a consisté à acheter des permis de pêcheurs commerciaux par l'entremise du Programme de transfert des allocations aux Autochtones (PTA) et à les réoctroyer aux Premières nations comme permis collectifs de pêche commerciale.

En fait, ce programme est en vigueur depuis 1993. En date de mars 2003, quelque 54 millions de dollars avaient été dépensés pour l'achat de 314 permis de nature différente et le transfert de 14 bateaux aux Premières nations. Ces accords provisoires aident à coordonner la redistribution des ressources avec les traités, ce qui, autrement, serait brusque et perturbateur, tant pour les Premières nations que pour les pêcheurs établis. Sans ces accords provisoires, certaines Premières nations pourraient tenter de récolter et de vendre du poisson sans autorisation, créant ainsi des problèmes de nature juridique et des conflits.

Le programme pilote de ventes a également permis l'accès au saumon pour la pêche commerciale avant la conclusion de traités. En 1993, 49 des permis de bateaux de pêche au saumon achetés sous l'égide du PTA ont été retirés de la circulation afin de compenser la baisse des prises autorisées pour les flottilles commerciales, résultant des accords pilotes de ventes en aval des rivières Fraser et Somas. Avec la fin de ce programme l'an passé, ces attributions vont probablement retourner à la pêche commerciale, créant ainsi une nouvelle situation de désorganisation (et l'accentuation des pressions pour une deuxième ronde d'achats de permis avec compensation), lorsque les traités seront finalement ratifiés.

Une fois que le secteur de la pêche du saumon adoptera le système de partage des captures, le transfert des droits de pêche au saumon sera de beaucoup simplifié. Entre-temps, et en attendant le jugement en appel dans l'affaire Kapp, nous recommandons que le ministère des Pêches et des Océans (MPO) consulte les représentants des Premières nations pour déterminer des accords provisoires concernant leurs droits de pêche, en exploitant possiblement les permis déjà retirés pour compenser les ventes pilotes afin de faciliter la transition méthodique vers les traités et vers une pêche commerciale intégrée.

De plus, nous recommandons de déployer des efforts pour racheter des permis de pêche commerciale au saumon et autres espèces pour anticiper sur les ententes sur les récoltes dans les futurs règlements. Les permis ainsi acquis seraient, bien sûr, admis pour le partage des prises lorsqu'il entrera en vigueur et pourraient être convertis en permis à contingent individuel. Toutefois, avant d'être complètement transférés aux Premières nations comme faisant partie des règlements conventionnels, ces permis pourraient être loués ou attribués à des communautés de pêche ou à des pêcheurs individuels.

Par ailleurs, nous avons noté plusieurs avantages à l'achat des permis maintenant. Le premier est la possibilité de l'augmentation de la valeur des permis de pêche au saumon lorsqu'ils seront convertis en permis à contingent individuel et mieux protégés. Les Premières nations obtiendraient ainsi aujourd'hui plus de fonds liés aux traités utilisés à cet effet que dans le futur. Le deuxième avantage est que ce rachat permet une période de transition sans heurts vers les traités. Et enfin, troisièmement, il offre une possibilité aux pêcheurs établis qui s'opposent à la réorganisation du secteur de la pêche au saumon d'abandonner la pêche.

L'EMPLOI ET LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DANS LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

Au cours de notre étude, nous nous sommes intéressés aux perspectives d'emploi et à la stabilité économique pour les communautés autochtones, aux possibilités de développement des pêcheries et au rôle du MPO.

Au cours des dernières décennies, le MPO a déployé beaucoup d'efforts pour faciliter la participation des Premières nations au secteur des pêches. On a ainsi mis sur pied des permis spéciaux de pêche commerciale aux coûts réduits pour les Indiens inscrits et des programmes d'aide pour réduire les obstacles financiers à l'entrée dans le marché. De même, des permis détenus collectivement par les Premières nations et des limites sur le transfert des permis des autochtones à des non-autochtones ont été établis afin de maintenir la participation des Premières nations dans le secteur de la pêche. La Stratégie des pêches autochtones a ouvert un accès méthodique à la pêche autochtone vivrière, aux possibilités de pêche commerciale et à plusieurs autres programmes. Ces initiatives ont été bien accueillies mais il n'est pas certain qu'elles aient réussi à multiplier ou à stabiliser les emplois autochtones dans le secteur de la pêche ou à stabiliser les collectivités autochtones.

Les pêcheurs autochtones travaillant dans le secteur de la pêche commerciale ont exprimé beaucoup de craintes concernant leur avenir. Les anciens programmes de retrait de permis ont diminué leur nombre car la plupart d'entre eux étaient si endettés qu'ils n'avaient pas d'autre choix que de vendre. L'augmentation de la valeur des permis a de même représenté un obstacle financier important à l'entrée dans le domaine des pêches; les faibles profits engendrés par la pêche au saumon, ces dernières années, conjugués aux difficultés particulières auxquelles font face les autochtones pour se garantir un accès aux ressources financières, ont causé le départ de nombreux pêcheurs autochtones.

De plus, les restrictions et les dispositions particulières sur les permis de pêche commerciale détenus par les pêcheurs autochtones réduisent la valeur de ces permis par rapport à ceux détenus par les non-autochtones. Par conséquent, nous demandons avec instance que des consultations poussées soient tenues entre le gouvernement et les Premières nations détenant des permis pour discuter de la nature des restrictions à inclure dans les nouveaux permis à contingent individuel remis aux pêcheurs autochtones commerciaux. Nous proposons également que les négociateurs des traités, des deux parties, amorcent une réflexion sur les répercussions économiques à long terme des restrictions assorties aux permis collectifs.

De nombreux pêcheurs autochtones consultés craignent que les réformes que nous proposons dans ce rapport réduisent davantage leur participation dans le secteur de la pêche. Leur inquiétude est compréhensible dans la mesure où la rationalisation de la pêche au saumon réduira probablement l'emploi dans les pêches (sans doute dans une moindre mesure que ce que l'on redoute généralement). Cependant, nous ne voyons pas d'autres solutions. Soit il y a un secteur sans avenir, soit il y aura un secteur des pêches prospère offrant de bons emplois et un bon rendement sur l'investissement. Une réforme fondamentale est essentielle.

Quoiqu'il en soit, nous croyons que les gouvernements ont la responsabilité d'atténuer ou de compenser les pertes d'emplois résultant des modifications de politique. À cet égard, nous ne pensons pas que la responsabilité de l'emploi et de la croissance économique des communautés autochtones doive être uniquement assumée par le MPO, qui naturellement limite ses interventions aux pêches. En tenant compte des perspectives économiques pour les Premières nations dans le secteur d'avenir des pêches, des possibilités moins conventionnelles – dans les nouvelles pêcheries, la conchyliculture, l'aquaculture de plantes marines, les produits autochtones et d'autres secteurs allant du tourisme aux autres ressources – pourraient être plus prometteuses que certaines des pêches traditionnelles.

Nous soulevons ces questions afin d'encourager une révision approfondie et une évaluation efficace des politiques pour promouvoir les possibilités économiques dans les communautés autochtones et rurales où les pêches ont traditionnellement joué un rôle important.

LA RÉVISION DE LA LOI SUR LES PÊCHES

La plupart des difficultés dans la gestion des pêches et la réalisation de leur potentiel économique proviennent du cadre législatif archaïque. La Loi sur les pêches date de 137 ans et elle laisse paraître ses rides. Nous avons relevé dans notre rapport plusieurs de ses lacunes, que ce soit l'absence de fondement juridique à la cogestion ou la nature discrétionnaire des permis de pêche, mais ce n'est pas tout. C'est une loi conçue pour les pêches du XIXe siècle et, de nos jours, elle est « rapiécée » de plusieurs amendements et elle forme un cadre complètement inadéquat pour gérer un secteur moderne des pêches. Elle doit être révisée de fond en comble.

Deux lacunes fondamentales de cette loi touchent directement l'objet du présent rapport et méritent qu'on s'y attarde. La première fait reposer toute l'administration des pêches sur le « pouvoir discrétionnaire » du ministre. Cette caractéristique a mené à un système de gestion extrêmement centralisé, ce qui va à l'encontre d'une participation significative des pêcheurs et des autres intervenants, comme nous l'avons recommandée.

La seconde porte sur sa grande dépendance vis-à-vis du droit pénal pour le respect de ses dispositions. Ce qui veut dire que même la moindre infraction pourrait devoir être prouvée devant les tribunaux. Dans la pratique, cela signifie que de nombreux délits ne valent pas la peine qu'on y donne suite, car les plaintes associées n'ont aucune chance d'aboutir. Un système moderne de gestion et de réglementation d'une structure aussi complexe que les pêches fait appel à des sanctions administratives pour l'application des règlements, ce qui lui donnerait plus de souplesse et d'efficacité.

Nous sommes cependant conscients des frustrations engendrées par les tentatives passées de révision de la Loi sur les pêches et des hésitations à s'y attaquer de nouveau. Nous savons que dans le passé, les révisions ont dû tenir compte des besoins de toutes les régions du Canada et que cette nécessité a rendu encore plus difficile la modification de la Loi. Nous pensons qu'une solution pratique consisterait à promulguer une loi spécifique à la côte du Pacifique afin de tenir compte des recommandations contenues dans le présent rapport. De nombreuses questions peuvent être litigieuses et nécessiteront donc beaucoup de consultations. Cependant, la Loi sur les pêches est dépassée et la tâche de sa révision doit être entreprise dans les plus brefs délais.

La Loi sur les pêches date de 137 ans... et elle doit être révisée de fond en comble.

Chapitre 7 Conclusion

Lorsque nous avons commencé notre enquête, nous avons remarqué qu'il y avait une atmosphère d'incertitude qui régnait chez les pêcheurs commerciaux, autochtones et sportifs en raison des changements touchant la pêche au saumon dans le Pacifique. Nous avons observé trois changements en particulier : les nouvelles mesures de conservation; les faibles rendements économiques de la pêche commerciale au saumon; et les négociations de traités avec les peuples autochtones. Les inquiétudes provoquées par ces changements, la réaction du gouvernement et leur incidence sur les pêcheurs établis constituent un obstacle aux réformes nécessaires.

Dans le présent rapport, nous avons tenté de clarifier ces nouvelles modifications et de proposer des changements de politiques afin de rendre les pêches – y compris le secteur à bout de souffle de la pêche au saumon – plus stables et prospères.

Nous sommes en effet convaincus que c'est possible. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, nous possédons une très riche ressource halieutique, un secteur hautement qualifié et très perfectionné au plan technologique en plus d'une très bonne place dans le marché mondial. Nous avons aussi une pêche récréative avec laquelle peu de pays peuvent rivaliser. Les perspectives mondiales pour les produits de la mer sont très favorables. De plus, nos ressources halieutiques contribuent à la qualité de la vie sociale et économique dans notre région.

Le problème, c'est que les pêches ne sont pas bien organisées pour tirer profit de leur plein potentiel et procéder à une réforme de la politique sur la pêche a toujours été difficile à réaliser en raison des intérêts conflictuels. Néanmoins, nous reconnaissons que des pas importants ont été faits dans le passé, y compris la réduction du nombre des flottilles de pêche au saumon et la mise en œuvre du système des quotas individuels pour plusieurs espèces. Mais ce n'est pas suffisant. Notre objectif est de poursuivre ces efforts à travers des réformes qui non seulement répondront aux nouvelles pressions s'exerçant sur les pêches mais les placeront sur une nouvelle voie, permettant d'atteindre le plein potentiel économique et social des ressources.

Comme il est mentionné dans notre mandat, nos propositions faciliteront la signature de traités, garantiront une stabilité dans la gestion et l'exploitation des ressources, donneront aux pêcheurs un meilleur accès et une plus grande protection et amélioreront les rendements économiques. Nos recommandations aideront aussi à l'intégration des pêches commerciales, à la mise en œuvre des accords sur la cogestion et au traitement équitable des personnes touchées par les règlements nés des traités.

PROMOUVOIR LES RÈGLEMENTS CONVENTIONNELS

En ce qui concerne le premier objectif – la promotion des règlements conventionnels – nous nous attaquerons à quelques obstacles qui menacent la ratification de traités. Le premier porte sur l'incertitude des conséquences qu'auront les traités et sur la question de savoir si – au rythme où les négociations se poursuivent – il restera de la place pour la pêche commerciale non autochtone et la pêche récréative. Jusqu'à présent, notre analyse des accords nous porte à croire qu'il y aura toujours de la place pour tous les groupes.

Nous croyons également que les propositions que nous avons faites pour améliorer la gestion de la pêche commerciale et la nature des droits des pêcheurs, y compris la disposition sur les permis de longue durée et la prise de position en faveur d'une industrie complètement intégrée, apaiseront les craintes concernant la signature des traités et des ententes sur la récolte et faciliteront ainsi la procédure de ratification des traités.

Pour faciliter davantage les règlements conventionnels, nous proposons des dispositions explicites sur la compensation des pêcheurs établis qui seraient autrement touchés défavorablement par les transferts des droits de pêche suite à la ratification des traités.

RÉPONDRE AUX NOUVEAUX DÉFIS DE CONSERVATION

Nos recommandations portent sur l'amélioration de la gestion des ressources halieutiques afin de garantir leur durabilité et leur biodiversité. Le défi immédiat est donc de s'adapter aux nouvelles exigences de la gestion préventive et de la Loi sur les espèces en péril. En effet, ces nouvelles restrictions environnementales pourraient réduire de beaucoup l'accès au poisson, le saumon en particulier, à moins qu'on ne trouve un moyen de récolter consciencieusement et sans risque les ressources lorsque les stocks sont faibles ou leur abondance incertaine.

Ces défis font appel à des changements essentiels dans l'organisation des pêches, en particulier dans la gestion du saumon avec les nouvelles complications des engagements multiples assortis aux traités, la tâche déjà herculéenne de répartir les prises entre divers secteurs et la détermination d'échappements appropriés pour la protection des stocks. Nous recommandons que les huit Comités de récolte de zone soient invités à décider entre eux de la façon dont ils vont déterminer le nombre de bateaux autorisés lorsque l'effort de pêche doit être contrôlé et de la manière dont ils vont répartir les prises acceptables entre leurs membres. En se basant sur la nouvelle structure organisationnelle de la pêche au saumon, nous recommandons aussi que le ministère des Pêches et des Océans (MPO) demande la contribution de ces comités dans la gestion des pêches.

Ces accords résoudront, une fois pour toutes, le problème fâcheux de la répartition des captures, ils permettront la gestion de l'effort de pêche pour que les ressources puissent être exploitées sans menacer les stocks et ils favoriseront la participation des pêcheurs détenant des droits de récolte.

AMÉLIORER LE RENDEMENT ÉCONOMIQUE

Afin de surmonter le problème traditionnel des faibles rendements économiques de la pêche commerciale, il faut des incitatifs pour maximiser la valeur des récoltes au lieu de se concentrer sur le nombre de poissons à capturer. On y est parvenu dans la plupart des secteurs de pêche commerciale en modifiant la nature des droits de pêche (les permis autorisant la capture illimitée de poissons ont été remplacés par le système de quotas individuels qui fournit une part déterminée des prises à chaque pêcheur). Les bénéfices de cette réforme se traduisent clairement par une croissance économique de ces secteurs. Cependant, la pêche au saumon et à certaines espèces d'importance moindre est toujours gérée par l'ancien système et les pêcheurs de saumon, plus particulièrement, souffrent du déclin économique qui a atteint aujourd'hui une situation de crise.

Pour contrer cette tendance, nous recommandons qu'on garantisse aux pêcheurs de saumon des parts bien définies des récoltes autorisées dans leurs zones de pêche et qu'ils soient libres de transférer et de combiner leurs parts, de manière à réduire leurs coûts et à améliorer l'efficacité des activités de pêche. Les décisions concernant la manière dont les parts devraient être réparties et les questions connexes, y compris la façon de gérer l'effort de pêche lorsque l'abondance des stocks est faible ou incertaine, doivent être prises par les pêcheurs eux-mêmes. On devrait également les encourager à participer à des accords de cogestion et à s'engager dans la gestion des pêches, la récolte des données et la surveillance des prises. Ils doivent aussi assumer eux-mêmes les coûts de ces activités, tout comme dans les pêches gérées par le système des quotas individuels.

Enfin, les pêcheurs dans tous les secteurs ont besoin d'un accès mieux garanti aux ressources dont ils dépendent. Nous recommandons que tous les permis de pêche commerciale soient convertis en permis à contingent individuel de longue durée, donnant à chaque détenteur une part déterminée des captures autorisées. Nous recommandons aussi que la priorité du secteur récréatif sur le saumon quinnat et coho – et les attributions des autres espèces ayant une valeur spéciale pour les pêcheurs sportifs – soient garanties pour cinq ans avant d'être réexaminées par le ministre.

LE BESOIN ET LA VOLONTÉ D'EFFECTUER DES CHANGEMENTS

Les pêches de la côte du Pacifique se trouvent à un tournant historique. Au-delà des problèmes et des nouvelles conditions, il existe une possibilité de changer d'orientation pour connaître un avenir meilleur.

Nous croyons que les réformes que nous avons recommandées orienteront les pêches vers la prospérité et la stabilité. Les changements ne seront toutefois pas faciles à effectuer. Nous savons, à travers nos consultations avec les intervenants au cours des derniers mois que, bien que nos recommandations jouissent d'un soutien substantiel, elles seront aussi toujours confrontées à une opposition. Le conflit des intérêts personnels au sein de la communauté des pêcheurs a toujours rendu une véritable réforme des politiques difficile, voire même impossible à réaliser.

Dans pareilles circonstances, on pourrait être tenté par la loi du moindre effort, c'est-à-dire de retenir les recommandations les moins litigieuses et de laisser de côté les plus difficiles et les plus conflictuelles. Dans notre esprit, ce serait faire fausse route. Le temps de la réflexion est passé. Il est temps d'agir sur l'ensemble de nos recommandations. La réforme doit être complète et non partielle.

À cet égard, nous sommes encouragés par la convergence de l'intérêt des gouvernements de la C.-B. et du Canada sur les règlements conventionnels et sur la modernisation des pêches. Par ailleurs, nous avons noté une grande volonté de la part des personnes du monde de la pêche pour l'exécution des réformes essentielles. Grâce à la coopération, au leadership et à la résolution, nous prévoyons un avenir prospère, stable et prometteur pour le secteur de la pêche.

Annexe 1 Sommaire des recommandations

LA GESTION DES PÊCHES

1 Les mêmes règlements de pêche et les mêmes critères de déclaration sur les prises seront appliqués pour tous les pêcheurs commerciaux. (p. 19)

2 Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) doit avoir le pouvoir de déterminer le nombre maximum de bateaux autorisés à pêcher lors de l'ouverture de la pêche au saumon. (p. 27)

3 Chaque Comité de récolte des zones de pêche aura la liberté de décider la méthode de sélection du nombre de bateaux. (p. 27, 54)

4 Si la limite du nombre de bateaux prescrits n'est pas respectée, cela doit engendrer la fermeture de la pêche. (p. 28)

LA COORDINATION DES PÊCHES

1 Le MPO doit faire appel sans délai au Comité de gestion intégrée des pêches pour trouver la meilleure façon de mettre sur pied de nouveaux accords de coordination dans le domaine de la pêche. (p. 32)

2 La pêche commerciale ne doit s'exercer qu'en vertu de plans établis en coopération avec le Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon et approuvés par le MPO dans le cadre du plan de gestion intégrée. (p. 32)

3 La composition du Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon et des Comités de récolte des zones de pêche doit être ajustée avec le temps pour inclure la représentation de nouveaux participants comme les Nisga'a et autres Premières nations qui pratiquent la pêche commerciale. (p. 32)

LA COGESTION

1 Le ministre des Pêches et des Océans doit émettre un énoncé de politique dans lequel il déclare que le gouvernement soutient la cogestion comme étant un moyen d'améliorer la gestion des pêches. (p. 31)

2 Le MPO doit émettre des instructions claires sur les procédures à suivre pour établir des associations de pêcheurs, des exigences minimales pour obtenir la reconnaissance officielle et des arrangements pour l'accès aux accords de cogestion. (p. 31)

3 Les associations de pêcheurs doivent avoir l'autorisation de s'auto-organiser, en tenant compte de ces exigences minimales, comme sociétés à but non lucratif, coopératives ou sociétés incorporées en vertu des lois régissant les institutions qui garantissent la démocratie et la responsabilisation. (p. 31)

4 L'adhésion à une association devrait être obligatoire pour toute personne impliquée dans les pêches commerciales. (p. 31)

5 Les associations devraient pouvoir imposer des frais à leurs membres afin de couvrir les coûts de leur travail. (p. 31)

6 Le MPO doit prêter son soutien au Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon pour que ce dernier puisse s'établir en tant qu'entité juridique et groupe représentatif, légalement constitué, capable de réunir des fonds auprès de ses membres et de conclure des ententes de cogestion. (p. 32)

LES SYSTÈMES DE PERMIS ET DE QUOTAS

1 Les permis et les quotas doivent être réunis en un seul « permis à contingent individuel » ; chaque permis autoriserait son détenteur à prendre un pourcentage déterminé du total acceptable de la capture commerciale pour l'espèce concernée jusqu'à la fin de la durée de sa validité. (p. 37, 55)

2 Les permis à contingent individuel doivent être octroyés à des personnes, des entreprises ou associations et non à des bateaux. (p. 37)

3 Le ministre doit annoncer son intention de faire des réformes législatives afin qu'il puisse octroyer des permis à contingent individuel de 25 ans, remplaçables après 15 ans et « renouvelables à perpétuité ». (p. 37, 55)

4 Entre-temps, le ministre doit émettre des permis à contingent individuel pour cinq ans et annoncer son intention de faire des réformes législatives. (p. 38)

5 Le ministre doit aussi faire savoir que si des changements ne sont pas adoptés d'ici cinq ans, il émettra de nouveau des permis d'une durée de cinq ans. (p. 38)

6 Les restrictions sur la transférabilité et la divisibilité des permis et des quotas, leur lien avec les bateaux et les autres obstacles entravant leur souplesse doivent être éliminés. (p. 38)

7 Les dispositions sur les permis à contingent individuel doivent être énoncées dans les règlements liés à la Loi sur les pêches, éliminant ainsi les éléments discrétionnaires. (p. 38)

8 Aucun permis à contingent individuel ne sera émis sans le consentement des pêcheurs établis dans le secteur concerné. (p. 38)

9 Des modalités annuelles sur les permis devraient être utilisées pour autoriser et gérer les activités de

LE REGISTRE DES PERMIS

Le MPO doit entamer des consultations avec l'industrie de la pêche et le gouvernement de la Colombie-Britannique sur la question de la structure et de la mise en place d'un registre des permis approprié. (p. 44)

LA RÉFORME DE LA PÊCHE AU SAUMON

1 Le MPO doit réaffirmer sa politique de répartition sur toute la côte Pacifique, y compris l'attribution du saumon entre les trois secteurs commerciaux pour garantir sa cohérence avec le nouveau plan de gestion du saumon. (p. 41)

2 Chacune des parts des prises autorisées pour les pêcheurs de saumon doit être déterminée une fois pour toutes par une méthode choisie par chaque Comité de récolte de zone et figurer dans les permis à contingent individuel à long terme. (p. 41)

3 Tous les permis de pêche commerciale devraient être convertis en permis à contingent individuel de longue durée, donnant à chaque détenteur une part déterminée des captures autorisées. (p. 55)

4 Les pêcheurs de saumon doivent être libres de transférer et de combiner leurs parts de manière à réduire leurs coûts et à améliorer l'efficacité des activités de pêche. (p. 42, 55)

5 Les nouveaux accords sur les flottilles devraient être adoptés par tous les secteurs de la pêche au saumon au même moment, ce qui peut être fait avant l'ouverture de la saison 2005. (p. 42)

6 Le MPO doit commencer à inviter immédiatement le Comité consultatif sur la pêche commerciale au saumon à se lancer dans des consultations sur la manière d'instaurer le plus efficacement les permis de partage des prises, de manière rapide et équitable. (p. 42)

7 Le ministre devrait annoncer une date pour l'entrée en vigueur du nouveau régime. (p. 42)

8 Le MPO doit demander la contribution des nouveaux comités de récolte de zone dans la gestion de la pêche au saumon. (p. 54)

9 La priorité du secteur récréatif sur le saumon quinnat et coho – et les attributions des autres espèces ayant une valeur spéciale pour les pêcheurs sportifs – doivent être garanties pour cinq ans avant d'être réexaminées par le ministre. (p. 46, 55)

10 Les géniteurs en surplus qui ne sont pas attribués aux Premières nations, conformément aux ententes sur les récoltes, doivent être considérés comme faisant partie de la prise commerciale autorisée pour les détenteurs de permis à contingent individuel. (p. 43)

11 La pêche des autres espèces toujours régies par des permis accordés aux bateaux pour des quantités indéterminées doit se convertir au système de quotas individuels le plus tôt possible. (p. 43)

LA TRANSITION

1 Le MPO devrait émettre une déclaration officielle affirmant qu'il compensera les pêcheurs établis pour les effets défavorables découlant de la redistribution des droits de pêche aux termes des règlements conventionnels. (p. 48)

2 Chaque fois que la création de nouveaux droits de pêche commerciaux touche négativement les pêcheurs établis et chaque fois que les attributions de poissons pour les pêches autochtones vivrières (à des fins vivrières, sociales et cérémoniales) augmentent considérablement, il faudrait acheter des droits équivalents au secteur commercial établi. (p. 49)

3 En attendant le jugement en appel dans l'affaire Kapp, le MPO devrait consulter les représentants des Premières nations pour déterminer des accords provisoires concernant leurs droits de pêche, afin de faciliter la transition méthodique vers les traités et vers une pêche commerciale intégrée. (p. 50)

4 Il faudrait déployer des efforts pour racheter des permis de pêche commerciale au saumon et autres espèces pour anticiper sur les ententes sur les récoltes dans les futurs règlements. (p. 50)

5 Il devrait y avoir des consultations poussées entre le MPO et les Premières nations détenant des permis pour discuter de la nature des restrictions à inclure dans les nouveaux permis à contingent individuel remis aux pêcheurs autochtones commerciaux. (p. 51)

6 La Loi sur les pêches devrait être modifiée selon les besoins pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans le présent rapport et elle devrait être révisée de fond en comble pour pouvoir répondre aux besoins liés à une gestion moderne de la pêche. (p. 52)

7 Il est temps d'agir sur l'ensemble des recommandations. La réforme doit être complète et non partielle. (p. 56)

Les parties établiront une équipe, composée de deux membres, dont une personne nommée par le ministre des Pêches et des Océans et une autre par le gouvernement de la Colombie-Britannique, et qui sera ultérieurement désignée sous le nom de « groupe de travail conjoint ».

Le groupe de travail conjoint concentrera ses efforts notamment sur les points suivants :

1 Définir une vision globale du secteur de la pêche après la ratification des traités, notamment en identifiant la façon dont la ressource en poissons sera répartie entre les pêcheurs œuvrant en vertu des traités et les autres et en déterminant les défis associés à la gestion de la pêche dans un tel contexte.

2 Examiner les défis associés à la gestion de la pêche après la ratification des traités et identifier des accords équitables qui permettront de parvenir à une gestion durable et intégrée de la pêche, à la fois pour les pêcheurs œuvrant en vertu des traités et pour les autres.

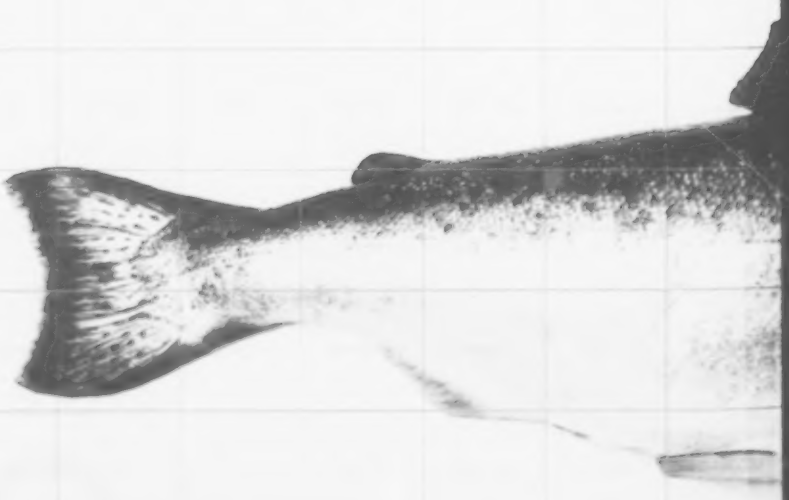
3 Identifier des approches pour compenser les répercussions sur les pêcheurs actuels de la réattribution d'une partie des poissons en vertu des traités.

4 Proposer des moyens permettant d'améliorer le rendement économique de la pêche, y compris en concevant des accords sur la pêche qui garantissent aux pêcheurs un accès à la ressource sur le long terme et des initiatives de coopération visant à établir un secteur de la pêche durable.

5 Entreprendre toute autre étude que les parties jugeraient nécessaire.

Des exemplaires de ce rapport sont disponibles au ministère des Pêches et des Océans du Canada à Vancouver et au ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et des Pêches ou au bureau de négociation des traités du ministère du Procureur général à Victoria.

DIRECTEUR DE PROJET : DAVE BARRETT
ÉDITION : ALEX ROSE ET HELENA BRYAN
CONCEPTION : SAMATAMASON
PHOTO DE COUVERTURE : GARY FIEGEHEN
IMPRESSION : HEMLOCK PRINTERS

CONTIENT 30 % DE FIBRES RECYCLÉES APRÈS CONSOMMATION

GROUPE DE TRAVAIL CONJOINT